Magdalene Schaefer

Die staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten des Freistaates Lübeck. ::

Buchdruckerei von Fr. Aug. Eupel, Sondershausen.

Die staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten des Freistaates Lübeck.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen.

Vorgelegt von

Magdalene Schaefer,
Referendarin aus Sondershausen.

Gutachter: Professor Dr. Hatschek.
Tag der mündlichen Prüfung: 21. Januar 1925.

Sondershausen.
Buchdruckerei von Fr. Aug. Eupel.
1925.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literaturverzeichnis.

Akten der gemeinsamen Kommission des Senates und der Bürgerschaft zur Durchsicht der Staatsverfassung. 1920.

Verfassung für Anhalt. Dessau 1920.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1921.

Die neue badische Verfassung. Karlsruhe 1923.

Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern. München 1920.

Bazille, Die Verfassung Württembergs. Stuttgart 1922.

Bollmann, Das Staatsrecht der Freien Hansestädte Bremen und Lübeck. Tübingen 1914.

Verfassung des Freistaates Braunschweig. Braunschweig 1922.

Verfassung der Freien Stadt Bremen. Bremen.

Brückner, Das Staats- und Verwaltungsrecht der Freien und Hansestadt Lübeck. Hannover 1909.

Bruns, Verfassungsgeschichte des lübeckischen Freistaates. 1848—1898. Lübeck 1898.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1922.

Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Berlin und Leipzig 1915.

Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht. Berlin 1922.

Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. Leipzig und Erlangen 1922.

Die hessische Verfassung. Darmstadt 1921.

Kahl, Rechtsgutachten über Kirchenregiment und Kirchenhoheit im lübeckischen Staate. Lübeck 1920.

Klügmann, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Lübeck. Freiburg und Tübingen 1891.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Freiburg 1891.

Die Verfassung des Landes Lippe. Detmold 1922.

Loening, H., Die Verfassung des Landes Thüringen. Weimar.

Loening, O., Die Verfassung der Freien Stadt Danzig. Danzig 1923.

Loening, O., Die Freie Stadt Danzig, in Hdb. der Politik. Bd. V (1922) S. 300 ff.

Loening, O., Staatsrechtliche Betrachtungen zu einer künftigen Verfassung von Danzig. Danzig 1919.

Verfassung der Freien und Hansestadt Lübeck. Lübeck 1921.

Lübeckische Blätter. Lübeck 1915—1923.

Mayer, O. Deutsches Verwaltungsrecht. München und Leipzig 1914.

Landesgrundgesetz von Mecklenburg-Strelitz. Neustrelitz 1923.

Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin im Regierungsblatt für Mecklenburg-Schwerin 1920 S. 653.

Mittelstein, Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg 1921.
Verfassung für den Freistaat Oldenburg. Oldenburg 1922.
Pauly, Gibt es eine Stadtgemeinde Hamburg im Staate Hamburg? Hamburg 1918.
Piloty, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern. München-Berlin und Leipzig 1919.
Die Verfassung des Freistaates Preußen. Berlin 1922.
Protokolle der Verfassungs-Revisionskommission von 1842–1848.
Protokolle der ersten drei Sitzungen der Gemeinsamen Kommission zur Durchsicht der Staatsverfassung. 19. Mai 1919 bis 1. Juli 1919.
Protokolle der 15 Sitzungen des Unterausschusses. 2. Juni 1919 bis 3. Oktober 1919.
Protokolle der 4. bis 22. Sitzung der Gemeinsamen Kommission zur Durchsicht der Staatsverfassung. 23. Oktober 1919 b. 22. März 1920.
Rezes E. Hochweisen Rathes und der ehrliebenden Bürgerschaft de Anno 1665 den 16 July und Anno 1669 den 9 January Errichtet.
Rörig, Der Markt von Lübeck. Leipzig 1922.
Rörig, Lübeck und der Ursprung der Ratsverfassung, in Zeitschrift des Vereins für Lübeckische Geschichte und Altertumskunde. Bd. 17. Lübeck.
Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Dresden 1924.
Sammlung der Lübeckischen Gesetze und Verordnungen. Lübeck.
Verfassung des Freistaates Schaumburg-Lippe. Bückeburg 1922.
Seelig, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtlicher Grundlage. Hamburg 1902.
Seelig-Bollmann, Die Hansestädte. Leipzig 1907.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Bürgerschaft. Lübeck 1915–1924.
Erster Verfassungsentwurf mit den in der ersten Lesung des Unterausschusses vorgenommenen Änderungen.
Verhandlungen des Senates mit dem Bürgerausschuß und der Bürgerschaft 1915–1923.
Fürstl. Waldecksches Regierungsblatt (Verfassung) Arolsen 1852.
Waldecksches Regierungsblatt. Arolsen 1919 S. 141.
Wallrodt, Entwurf einer Lübeckischen Landesverfassung. Lübeck 1919.
Weber, Die Rechtsgrundlagen der Senatorenwahlen in den Freien Hansestädten Lübeck und Bremen. Altona 1897.
Wehrmann, Die obrigkeitliche Stellung des Rates in Lübeck.
Wurm, Verfassungsskizzen der Freien und Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg. Hamburg 1841.

Inhaltsübersicht.

Seite

Vorbemerkung 1

I. Abschnitt.

§ 1: Geschichtlicher Überblick 1
I. Äußere Entwicklung 1
II. Innere Entwicklung 2

2. Abschnitt.

§ 2: Allgemeine Kennzeichnung des Freistaates Lübeck und der Verfassung 7

3. Abschnitt.

§ 3: Das lübeckische Bürgerrecht 10

4. Abschnitt

Die Organisation des Staates.

§ 4: Der Senat 12
I. Wahl, Amtsdauer, Zusammensetzung und Organisation . 12
1) Aktives Wahlrecht 12
2) Passives Wahlrecht 14
3) Amtsdauer 18
4) Zusammensetzung 18
5) Organisation 20
II. Stellung des Senates 23
1) Stellung des Senates im Rahmen des Art. 2 der lübeckischen Verfassung. Grundsatz der demokratischen Republik 23
2) Der Senat als unmittelbares Staatsorgan 25
3) Der Senat als Regierung 27
III. Stellung der Senatsmitglieder 29
1) Rechtliche Stellung 29
2) Die Mitglieder des Senates als Vorsitzende von Behörden und die Behördenorganisation 31
3) Die Verantwortlichkeit 33
IV. Alleiniger Wirkungskreis des Senates 37
§ 5: Die Bürgerschaft 42
I. Wahl, Wahlperiode und Zusammensetzung 42
1) Wahl 42
2) Wählbarkeit 43
3) Wahlperiode 43
4) Organisation 44

Seite

II. Stellung der Bürgerschaft 47
1) Bürgerschaft und Landtag 47
2) Auflösung der Bürgerschaft 48
III. Stellung der Mitglieder der Bürgerschaft 49
IV. Alleiniger Wirkungskreis der Bürgerschaft 50
§ 6: Gemeinschaftliche Wirksamkeit von Senat und Bürgerschaft . 51
I. Gegenstände der gemeinschaftlichen Wirksamkeit . . . 51
II. Gang der Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft (Gang der Gesetzgebung) 54
III. Die Vertretung des Senates in den Versammlungen der Bürgerschaft durch die Senatskommissare 56
§ 7: Die ständigen Ausschüsse 57
I. Der Bürgerausschuß 59
1) Allgemeine Kennzeichnung 59
2) Wahl und Zusammensetzung 59
3) Organisation 59
4) Aufgaben 60
II. Der Haushaltsausschuß 63
III. Der Ausschuß für Eingaben 63
IV. Der Wahlausschuß 63
§ 8: Die nichtständigen Ausschüsse 63
I. Der beschließende Ausschuß 64
1) Allgemeines 64
2) Wahl, Wählbarkeit und Zusammensetzung . . . 64
3) Gang der Verhandlungen 65
4) Erledigung des Auftrages 66
II. Gemeinsame Ausschüsse 67
§ 9: Verfahren bei beharrlicher Meinungsverschiedenheit beider Staatskörper 67
1) Allgemeines 67
2) Verfahren bei Streitigkeiten über Rechtsfragen . . 68
3) Verfahren bei Streitigkeiten über Zweckmäßigkeitsfragen 69
4) Der Vertrauensausschuß 70
a) Wahl und Zusammensetzung 70
b) Gang der Verhandlung und Beschlußfassung . . 70
5) Herbeiführung eines Volksentscheids gegen den Spruch des Vertrauensausschusses 71
§ 10: Der Volksentscheid 71
§ 11: Die Wahrnehmung der Gemeindeangelegenheiten der Stadt Lübeck 72

Anhang.

Verfassung der Freien und Hansestadt Lübeck, verkündet Lübeck, am 23. Mai 1920.

Nachtrag zur lübeckischen Landesverfassung vom 23. Mai 1920, veröffentlicht Lübeck, auf Beschluß des Senates vom 10. Oktober 1923.

Gesetz betr. das Gehalt der Senatsmitglieder, verkündet Lübeck, am 23. Mai 1920.

Gesetz betr. die Versetzung der Senatsmitglieder in den Ruhestand, verkündet Lübeck, am 23. Mai 1920.

Nachtrag zu dem Gesetz vom 23. Mai 1920 betr. die Versetzung der Senatsmitglieder in den Ruhestand, verkündet Lübeck, am 15. September 1920.

Bürgerschaftswahlgesetz, veröffentlicht Lübeck, auf Beschluß des Senates am 5. Dezember 1923.

Gesetz über den Volksentscheid, veröffentlicht Lübeck auf Beschluß des Senates vom 10. Oktober 1923.

Nachtrag zum Gesetz über den Volksentscheid vom 10. Oktober 1923, veröffentlicht Lübeck auf Beschluß des Senates vom 5. Dezember 1923.

Zweiter Nachtrag zum Gesetz über den Volksentscheid vom 10. Oktober 1923, veröffentlicht Lübeck auf Beschluß des Senates vom 22. Dezember 1923.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548122_0213

Vorbemerkung.

In der nachfolgenden Abhandlung sollen die staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten der **gegenwärtig** geltenden Verfassung dargestellt werden. Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Lübeck ist inhaltlich in der Hauptsache eine Fortentwicklung des bis zu der neuen Verfassung von 1920 geltenden Rechts. Das Verständnis und die Würdigung der staatlichen Einrichtungen erfordert daher ein Eingehen auf die geschichtliche Entwicklung und die bisherigen Verfassungen des Freistaates Lübeck. Im übrigen ist bei der Anordnung des Stoffes die Reihenfolge der Verfassung zugrunde gelegt.

I. Abschnitt.

§ 1: Geschichtlicher Ueberblick.

I. Aeußere Entwicklung.

Lübeck wurde im Jahre 1143 von dem Grafen Adolf II. von Holstein als fürstliche Stadt gegründet. Schon unter Heinrich dem Löwen wurde die Stadt aus dem Grafenverbande herausgehoben und die Grundlage zu einer eigenen Organisation unter einer Ratsverfassung geschaffen. Seit Erlangung der Reichsfreiheit unter Kaiser Friedrich II. im Jahre 1224 stand Lübeck fortan in Unabhängigkeit nur unter der Oberhoheit des Kaisers. 1241 schlossen Lübeck und Hamburg einen Vertrag zum Schutze des Handels und schufen damit die Grundlage für den Hansabund.[1])

[1]) Bollmann, Staatsr., S. 1 ff.; Brückner, Staats- u. VerwR. S. 1 ff.

Nach einer Zeit der Blüte und des langsamen Verfalls der Hanse infolge der kriegerischen Ereignisse in Deutschland stand den Hansestädten die schwerste Krise noch bevor. Sie bestand in den Umwälzungen im Anschluß an die französische Revolution. Zu den wenigen Städten, die im Reichsdeputationshauptschluß von 1803 der Mediatisierung entgingen, gehörten auch die Hansestädte. Der Grund dafür mag in der Sonderstellung zu erblicken sein, die die Hansestädte als Seehandelsplätze gegenüber den binnenländischen bisher reichsfreien Städten einnahmen.

Mit dem Untergang des alten Deutschen Reiches im Jahre 1806 erlangten die Hansestädte völlige **staatliche** Selbständigkeit und behielten diese auch, als sie dem deutschen und später dem Norddeutschen Bund beitraten.

Als der Norddeutsche Bund im Jahre 1871 zum Deutschen Reich erweitert wurde, wurden auch die Hansestädte Bundesstaaten desselben.

II. Innere Entwicklung.

Die Verfassung Lübecks zeigt einen geschichtlich gewordenen Charakter. In ihren einzelnen Bestimmungen, insbesondere denen über die Stellung von Senat und Bürgerschaft läßt sich der Ursprung aus den Rezessen und die allmähliche Weiterbildung erkennen.[1])

Die Verfassungsgeschichte zerfällt in zwei Perioden:

1. die Periode der reichsstädtischen Verfassung bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts und
2. die Periode der Bildung und Weiterentwicklung der heutigen staatlichen Verfassung.[2])

Lübeck stand bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts unter einer reichsstädtischen streng aristokratischen Ratsverfassung. Den Mittelpunkt in dieser Organisation bildete der sich selbst ergänzende Rat. Eine Mitwirkung der Bürger war im Anfang weder bei der Zusammensetzung des Rates noch bei der Erledigung der Geschäfte vorgesehen. Bis in die Gegenwart hat der Rat oder, wie

[1]) Bollmann, Staatsr. S. 12.

[2]) Bollmann, Staatsr. S. 3.

dieser seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bezeichnet wird, der „Senat" eine besondere bevorzugte Stellung eingenommen. Diese Machtstellung des Rates hat Rörig in seinem Buch „Der Markt von Lübeck" aus den Anfängen Lübecks herzuleiten versucht und in einleuchtender Weise dargestellt. Da die Frage nach dem Ursprung des Rates für die gesamte innere Verfassungsentwicklung wesentlich ist, um die Stellung des Rates zu kennzeichnen und zu verstehen, soll an dieser Stelle auf die Ausführungen Rörigs [1]) kurz eingegangen werden.

Als das wesentlichste Merkmal für die Machtstellung des Rates bezeichnet Rörig die Tatsache, daß nicht die Vollversammlung der Gemeindemitglieder durch Übertragung der Funktionen auf einen Gemeindeausschuß den Rat vorbereitet und geschaffen habe. „Denn nimmermehr hätte der Rat und spätere Senat von Lübeck die Fülle herrschaftlicher Gewalt gehabt und behaupten können, wenn die Wurzel seiner Macht in einer Übertragung von seiten der Gemeinde beruht hätte." Der Ursprung seiner Macht sei älter als die Gemeinde. „Sie habe ihre letzte Quelle in den Funktionen, die Herzog Heinrich dem Unternehmerkonsortium beim Gründungsvorgang zuerkannte. Deshalb sei das Problem der Ratsverfassung nicht einzustellen auf die Frage: Wann bildete die anfangs organlose Gemeinde einen Bürgerausschuß? sondern: Wann wandelte sich die Unternehmervereinigung zum Rat und wann und in welchem Umfang gewann allmählich die Gemeinde Anteil an der Herrschaft, die von den durch Teilnahme an der Stadtgründung bevorzugten Familien ausgeübt wurde?" Rörig nimmt an, daß dem Rat ein Unternehmerkonsortium vorausgegangen sei. „Zwar würde in den Urkunden nichts von einem solchen berichtet, aber in dessen eigenstem Werk der Anlage der Stadt und des Marktes hätten sich seine Spuren so deutlich erhalten, daß an seinem Vorhandensein nicht mehr gezweifelt werden könne." Hier durchbricht Rörig die herrschende

[1]) Rörig, Der Markt von Lübeck S. 27 ff.

Meinung, die annimmt, daß „im Anfang der Entwicklung eine organlose Gemeinde vorhanden gewesen sei, die den Rat als einen Gemeindeausschuß gewählt habe." Nach Rörig aber gab es schon vor der Gemeinde die Unternehmervereinigung: „eine wirtschaftlich und rechtlich von vornherein privilegierte Vereinigung, die die Stadt als Siedlungsstädte überhaupt erst geschaffen habe." Von diesem Unternehmerkonsortium hätten die zuziehenden Ansiedler Arbeits- und Verkaufsplätze in Lübeck überlassen bekommen." Der Masse der Zuziehenden und der sich aus ihnen bildenden Bürgergemeinde habe das Unternehmerkonsortium in seinen Anfängen als übergeordnetes herrschendes Organ, nicht als Gemeindeausschuß gegenüber gestanden".

Die Unternehmervereinigung wandelte sich allmählich zum Rat und erlangte die Machtstellung, die der Rat mehrere Jahrhunderte hindurch einnahm.

Im Anfang des 15. Jahrhunderts machten sich aber schon Strömungen bemerkbar, die eine Mitwirkung der Bürger anstrebten. Diese demokratischen und sozialen Bewegungen, die sich um die Mitte des 16. Jahrhunderts wiederholten, blieben ohne Erfolg. Die alte aristokratische Ratsverfassung blieb fast unverändert bestehen.

Erst um die Mitte des 17. Jahrhunderts gelang es den Bürgern, Rechte für sich zu gewinnen. Im Kassarezeß von 1665 wurde eine Mitwirkung der Bürger insbesondere bei der Finanzverwaltung angeordnet. Durchgreifende Änderungen der alten Ratsverfassung aber wurden erst durch den sogen. Bürgerrezeß von 1669 eingeführt. In diesem Rezeß wurde die Zusammensetzung des Rates bestimmt. Ferner wurden die Gegenstände aufgezählt, bei denen der Rat an eine Mitwirkung der bürgerlichen Kollegien gebunden war.

Die grundsätzlichen Bestimmungen des Rezesses von 1669, die bis zu Anfang des 19. Jahrhunderts in Geltung und für die späteren Verfassungsreformen wesentlich geblieben sind, sind die folgenden: Der Rat setzte sich aus vier auf Lebenszeit gewählten Bürgermeistern und 16 Rats-

herren zusammen. Zwei von diesen 16 Ratsherren mußten Rechtsgelehrte sein, die keinem der bürgerlichen Kollegien angehörten; die übrigen Ratsherren wurden diesen Kollegien entnommen und zwar: drei aus der Zirkel- oder Junkerkompagnie, drei aus der Kaufleutekompagnie und acht aus den übrigen bürgerlichen Kollegien.

Die Bürgerschaft setzte sich aus 12 Kollegien zusammen, von denen jedes Kollegium eine Stimme hatte. Die bürgerlichen Kollegien waren:

1. die Zirkel- oder Junkerkompagnie,
2. die Kaufleutekompagnie,
3. die Schonenfahrer,
4. die Nowgorodfahrer,
5. die Bergenfahrer,
6. die Rigafahrer,
7. die Stockholmfahrer,
8. die Gewandschneider,
9. die Krämer,
10. die Brauerzunft,
11. die Schiffergesellschaft,
12. die Vertretung der Handwerker.

Die bisherigen Befugnisse des Rates wurden durch die Bestimmungen des Rezesses erheblich eingeschränkt. Dem Rat allein zur Entscheidung verblieben nur Rechtspflege und Polizei. In allen übrigen Angelegenheiten war er an eine Mitwirkung der bürgerlichen Kollegien gebunden. Die Mitwirkung derselben war beispielsweise erforderlich:

1. bei der Gesetzgebung,
2. bei der Zulassung fremder Religionsausübung,
3. bei außerordentlichen Umlagen,
4. bei der Änderung der Staatsverfassung,
5. bei der Veräußerung von Land und Leuten,
6. bei Ausgaben für Handels- und gemeine Stadtsachen.

So wie die Verfassung im Bürgerrezeß von 1669 festgelegt worden war, blieb sie bis zu Anfang des 19. Jahrhunderts bestehen. Die Reformbestrebungen im Anschluß an die französische Revolution scheiterten zunächst. Erst

nach 1840 setzten wiederum Reformbestrebungen ein. Es handelte sich hierbei nicht um ein Streben nach Erweiterung der bürgerschaftlichen Rechte, sondern vielmehr um die als unhaltbar erkannte Zusammensetzung der Bürgerschaft. Schon aus der Aufzählung der Bürgerkollegien ergibt sich, daß weite Bevölkerungskreise über keine Stimme verfügten, da sie nicht zu einem Kollegium zusammengeschlossen waren.[1])

Nachdem die Verfassungsverhandlungen der gemeinsamen Kommission von Senat und Bürgerschaft zum Abschluß gekommen waren, wurde am 8. April 1848 der Verfassungsentwurf zum Gesetz erhoben. Die wesentlichste Neuerung war die Zusammensetzung der Bürgerschaft derart, daß an die Stelle der Bürgerkollegien eine einheitliche aus 120 Mitgliedern bestehende Bürgerschaft gesetzt wurde. Die Mitglieder wurden in fünf ständischen Wahlklassen gewählt; und zwar wählten die Gelehrten 12, die Kaufleute 40, die Gewerbetreibenden 40, die Krämer 12 und die Landleute 16 Vertreter.[2]) Aber schon kurze Zeit nach der Veröffentlichung der Verfassung zeigten sich die Schwierigkeiten, die dadurch entstanden, daß die Verfassung die Ausübung des Wahlrechts als des wichtigsten politischen Rechts an die Zugehörigkeit zu den oben angeführten fünf Ständen band und damit weiten Bevölkerungskreisen, die nur das Einwohnerrecht erwerben konnten, die Ausübung des Wahlrechtes versagte. Die Verfassung wurde revidiert und am 30. Dezember 1848 veröffentlicht. An Stelle des Wahlrechts nach Ständen wurde das allgemeine gleiche Wahlrecht auf Grund des erweiterten Bürgerrechtes eingeführt.[3])

Weitere Revisionen der Verfassung wurden im Jahre 1875 mit Rücksicht auf die Reichsgründung und im Jahre 1907 vorgenommen.

---

[1]) Bruns, Verfassungsgeschichte S. 6.

[2]) Bollmann, Staatsr. S. 11.

[3]) Bollmann, Staatsr. S. 11; Brückner, Staats- u. VerwR. S. 5; Bruns, Verfassungsgeschichte S. 21.

Die Verfassungsänderungen von 1920 waren durch die Rat- und Bürgerschlüsse vom 28. März 1917, 11. Dezbr. 1918, 26. Febr. und 26. März 1919 schon vorbereitet. Wie es auch in der einleitenden Bemerkung zu der Verfassung vom 23. Mai 1920 heißt: „haben Senat und Bürgerschaft mit Rücksicht auf die Neugestaltung der Dinge im Reich und in den Einzelstaaten eine nochmalige **allgemeine** Durchsicht der Verfassung durch eine gemeinsame Kommission des Senates und der Bürgerschaft beschlossen."

Der von der gemeinsamen Kommission des Senates und der Bürgerschaft eingesetzte Unterausschuß hatte im wesentlichen die Aufgabe, die Verfassung weiter auszubauen und mit der neuen Reichsverfassung und dem neuzeitlichen Geist in Einklang zu bringen. Während durch die Revolution die Verfassungen des Reichs und der Länder von Grund auf erneuert und umgestaltet werden mußten, konnten die Verfassungen der Hansestädte, die von jeher einen freistaatlichen Charakter trugen, im großen und ganzen bestehen bleiben. Hier genügten Verfassungsänderungen, um den gestellten Anforderungen gerecht zu werden.

Nachdem die Verfassung zunächst von dem Unterausschuß und sodann von der gemeinsamen Kommission des Senates und der Bürgerschaft durchgesehen worden war, wurde sie am 23. Mai 1920 verkündet. Am 10. Oktober 1923 erschien ein Nachtrag zur Verfassung, der wesentliche Änderungen betr. die Verantwortlichkeit des Senates und seiner Mitglieder und den Volksentscheid brachte.

2. Abschnitt:

§ 2: Allgemeine Kennzeichnung des Freistaates Lübeck und der Verfassung.

Nach Art. 1 der Verfassung: „bildet der lübeckische Freistaat unter dem Namen ‚Freie und Hansestadt Lübeck' einen selbständigen Staat des Deutschen Reiches". Der Wortlaut des Art. 1 ist der alten Verfassung entnommen

und bietet auch inhaltlich keine Neuerungen. „Art. 1 setzt das Vorhandensein eines besonderen Staatswesens voraus, kennzeichnet die Verfassung als die eines Freistaates, betont die Selbständigkeit des Staates und spricht die Zugehörigkeit zum Deutschen Reiche aus."[1]) Die Doppelbezeichnung als „Freie und Hansestadt" bringt die Reichsfreiheit und die Zugehörigkeit zur Hanse zum Ausdruck.

Lübeck ist ein Staat trotz seiner Bezeichnung als Hansestadt. Daß es sich um ein Staatswesen handelt, läßt sich daraus herleiten, daß Lübeck die drei Merkmale besitzt, die den Staat kennzeichnen, nämlich: Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt. Nach Hatschek[2]) „ist der Staat die mit oberster Herrschermacht (Souveränität) ausgestattete Gebietskörperschaft." Das wesentliche und ausschlaggebende Moment ist die Staatsgewalt, die Jellinek „als die Fähigkeit bezeichnet, sich lediglich auf Grund eigener Gesetze zu organisieren und zu herrschen". Sie unterscheidet auch den Staat von der Gemeinde. Auch die Gemeinde verfügt über Gebiet und Bevölkerung. Aber sie hat nicht das Recht, sich eine Verfassung zu geben. „Nur der Staat hat das Recht der Selbstorganisation und zwar kraft eigenen Rechts. Die Gemeinde hat es nur, soweit der Staat es ihr einräumt, stets nur kraft übertragenen Rechts".[3])

Da Lübeck auch schon vor der Revolution ein Freistaat war, hat die Vorschrift des Art. 17 Abs. 1 Satz 1 der RV.: „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben" für Lübeck wie für die Hansestädte überhaupt keine praktische Bedeutung. Diese Besonderheit der Hansestädte als Freistaaten innerhalb des früheren monarchischen Reichs und neben den monarchischen Bundesstaaten hat ihren Grund in der alten Reichsverfassung, nach welcher den einzelnen Bundesstaaten hinsichtlich der Gestaltung ihrer Verfassung völlige Freiheit gelassen

[1]) Brückner, Staats- u. VerwR. S. 6.
[2]) Staaatsr. S. 4.
[3]) Hatschek, Staatsrecht S. 4.

worden war. Die neue Reichsverfassung hat die Bestimmung des Art. 17 Abs. 1 Satz 1 aufgenommen: „um die Homogenität zwischen der Struktur des Reichs und seiner einzelstaatlichen und kommunalen Glieder sicherzustellen.“ [1])

Die Einteilung der Verfassung ist im wesentlichen die gleiche geblieben wie nach dem bisherigen Recht, jedoch sind als neue Abschnitte die über die Wirksamkeit des Senates und der Bürgerschaft, die ständigen Ausschüsse und den Volksentscheid eingefügt. Der Bürgerausschuß steht seiner rechtlichen Natur nach in dem Abschnitt über die ständigen Ausschüsse und wird nicht mehr besonders aufgeführt.

Die Verfassung beginnt mit einer kurzen Einleitung, die auf die Verfassungsänderungen der letzten Jahre verweist und hervorhebt, daß bei der abermaligen Durchsicht der Verfassung die Bestimmungen der Reichsverfassung berücksichtigt worden sind. Daraus ist auch zu folgern, daß von einer Wiederholung reichsrechtlich geregelter Verhältnisse abgesehen worden ist.

Die Verfassung zerfällt in acht Abschnitte, und nach der Verfassung vom 23. Mai 1920 in 71 Artikel; zufolge der Verfassungsänderung vom 10. Oktober 1923 in 68 Artikel.

Die Einteilung ist folgende:

Allgemeine Bestimmungen	Art.	1—4.
Der Senat	„	5—15.
Die Bürgerschaft	„	16 - 40.
Wirksamkeit des Senates und der Bürgerschaft	„	41—48.
Ständige Ausschüsse	„	49—59.
Verfahren bei beharrlicher Meinungsverschiedenheit beider Staatskörper	„	60—67.
Volksentscheid	„	68.
Übergangsbestimmungen.		

[1]) Anschütz, Komm. zur RV. Art. 17.

Die Reihenfolge der alten Verfassung, nach welcher der Senat der Bürgerschaft vorangeht, ist auch in der neuen Verfassung bestehen geblieben; anders in Hamburg und Bremen. Die Bürgerschaft geht dem Senat voran mit folgender Begründung: Die Staatsgewalt geht vom Volke aus, das Volk wählt die Bürgerschaft, die Bürgerschaft wählt den Senat. Die Bürgerschaft ist dem Senat übergeordnet, denn der Senat ist von ihrem Vertrauen abhängig. Über der Bürgerschaft aber steht das Volk, das durch Volksentscheid und Volksbegehren unmittelbar tätig werden kann. Nach der Verfassung von Bremen ist der Volksentscheid sogar noch vor dem Abschnitt über die Bürgerschaft geregelt.

Eine besondere Regelung der Grundrechte und Grundpflichten der lübeckischen Staatsangehörigen ist in der Verfassung nicht getroffen worden. Nur einige deutsche Länder wie Bayern, Baden, Braunschweig, Oldenburg und Mecklenburg-Schwerin haben besondere Abschnitte über „Grundrechte“ in die Verfassung eingefügt. Die Grundrechte und Grundpflichten bedurften in der Verfassung von Lübeck keiner besonderen ausdrücklichen Regelung, da im Art. 109 ff. der RV. Bestimmungen über Grundrechte und Grundpflichten der **Deutschen** getroffen worden sind.

3. Abschnitt.

§ 3: Das Lübeckische Bürgerrecht.

Ein lübeckisches Bürgerrecht im Sinne der alten Verfassung gibt es heute nicht mehr. Nach Art. 3 der alten Verfassung waren Bürger diejenigen lübeckischen Staatsangehörigen, die den Staatsbürgereid geleistet und das erworbene Bürgerrecht nicht wieder verloren hatten. Die Gliederung der Bevölkerung war eine vierfache:

1. Bürger,
2. Staatsangehörige ohne Bürgerrecht,
3. Landesausländer, d. h. Reichsdeutsche ohne lübeckische Staatsangehörigkeit,
4. Reichsausländer.

Durch die Zugehörigkeit zu einer dieser vier Gruppen wurde die Berechtigung im Staate bedingt. Dabei waren politische und bürgerliche Rechte zu unterscheiden. Die politischen Rechte umfaßten die Teilnahme am Staatsleben, insbesondere das Wahlrecht zur Bürgerschaft; die übrigen Rechte, beispielsweise das Recht, im Staate zu wohnen oder ein Gewerbe zu betreiben, wurden als bürgerliche Rechte bezeichnet.[1]) Die politischen Rechte standen nur den Bürgern zu.

Im Gegensatz zu Hamburg und Bremen ist in Lübeck die Bezeichnung „Bürger" in die neue Verfassung hinübergenommen worden; aber seinen charakteristischen Inhalt hat der Begriff des Bürgers vollkommen eingebüßt, indem die beiden wesentlichen Erfordernisse, die lübeckische Staatsangehörigkeit und die Ableistung des Bürgereides, fortgefallen sind. Es ist nichts anderes geblieben als der Name. Rechtliche Vorteile sind mit dem Besitz des Bürgerrechtes nicht mehr verbunden.

Bürger des lübeckischen Freistaates sind heute nach Art. 3 der Verfassung alle Reichsdeutschen, die das Wahlrecht zur Bürgerschaft besitzen, d. h. nach Art. 17 alle reichsdeutschen Männer und Frauen, die das 20. Lebensjahr vollendet und seit mindestens 3 Monaten ihren Wohnsitz im lübeckischen Staatsgebiet haben. Die Bürger in Lübeck stehen mit den Wahl- und Stimmberechtigten der übrigen deutschen Länder gleich, Unterschiede bestehen nur hinsichtlich des Alters und der Dauer des Aufenthaltes.

Für die Bestimmung des Art. 3 der alten Verfassung und die damit verbundene Bedingtheit der polititischen Berechtigung, insonderheit die Ausübung des Wahlrechts der Bürgerschaft, war in der neuen Verfassung kein Raum mehr; denn nach Art. 17 Abs. 1 Satz 2 muß die Volksvertretung, in Lübeck die Bürgerschaft, von allen reichsdeutschen Männern und Frauen gewählt werden. Es ist demnach ganz gleichgültig, ob die Reichsangehörigen die

[1]) Bollmann, Staatsr. S. 22.

Landesangehörigkeit des Landes besitzen, in dem sie wählen wollen.[1])

4. Abschnitt.

Die Organisation des Staates.

§ 4: Der Senat.

I. Wahl, Amtsdauer, Zusammensetzung und Organisation.

1) Aktives Wahlrecht.

Der zweite Abschnitt der Verfassung behandelt den Senat. Zunächst wurde die Wahl und die Zusammensetzung des Senates in durchgreifender Weise geändert. Die Zahl der Mitglieder wurde von 14 auf 12 herabgesetzt, auch wurde von der bisherigen Bestimmung Abstand genommen, den Rechtsgelehrten und Kaufleuten eine Anzahl Sitze im Senat vorzubehalten. Die Vorschrift der alten Verfassung aber, nach der eine Anzahl Senatsmitglieder keine andere berufliche Tätigkeit, auch kein Nebenamt und keine Nebenbeschäftigung, mit der ein fortlaufendes Einkommen verbunden ist, haben dürfen, ist für sieben Senatsmitglieder in Geltung geblieben.[2])

Die Mitglieder des Senates werden nach Art. 7 der lübeckischen Verfassung von der Bürgerschaft gewählt. Sowohl im Unterausschuß als auch in der gemeinsamen Kommission hat lange Zeit Streit darüber geherrscht, wer den Senat zu wählen habe, das Volk oder die Volksver-

---

[1]) Ein besonderes Staatsbürgerrecht gibt es heute noch in Bayern und Baden. Nach Artikel 6 der bayr. Verfassung ist Staatsbürger jeder Angehörige des bayrischen Staates, welcher das 20. Lebensjahr vollendet hat. Das Staatsbürgerrecht wird kraft Gesetzes durch Vollendung des 20. Lebensjahres erworben. Die einzige rechtliche Voraussetzung für seinen Bestand ist außer diesem Alter der Besitz der bayrischen Staatsangehörigkeit. Der Staatsbürger übt sein Bürgerrecht aus durch Abstimmung bei Volksbegehren, Volksentscheid und bei den Wahlen. Darüber hinaus steht aber auch demjenigen, der nicht bayrischer Staatsbürger ist, das Landtagswahlrecht auf Grund der Bestimmung des Art. 17 Abs. 1 Satz 1 der RV. zu. Vgl. Piloty § 6, 7.

[2]) Bruns, Einl. zur Verfassung, S. 6.

tretung. Da nach Art. 2 Satz 2 die Ausübung der Staatsgewalt beiden Staatskörpern gemeinschaftlich zusteht, und die Bürgerschaft durch das Volk gewählt wird, konnte die von Wittern[1]) gestellte Forderung, die Wahl des Senates durch das Volk vornehmen zu lassen, nahe liegen. Wittern begründete seine Ansicht mit der Ausführung, „daß bei einer Wahl des Senates unmittelbar durch das Volk der Senat die gleiche Autorität besitzen würde wie die Bürgerschaft, und daß diese Art der Senatswahl die notwendige Schlußfolgerung aus Art. 2 sei."

Allein man würde bei einer Wahl durch das Volk bald auf Schwierigkeiten stoßen, denn der Senat ist in Lübeck nicht nur ein die Staatsgewalt im Sinne der Legislative ausübendes Organ, sondern ihm steht gemäß Art. 45 der Verfassung auch die vollziehende Gewalt, die Exekutive, zu. In diesem Sinne ist der Senat der Regierungskörper. Es kommt hierbei nicht darauf an, ob der Senat den Regierungen der übrigen deutschen Länder gleichzustellen ist, sondern lediglich darauf, ob er die Befugnisse einer Regierung ausübt, so daß Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der RV.: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung" auf ihn Anwendung finden kann. Auch in der Verfassung von Lübeck ist im Art. 14 ein Mißtrauensvotum der Bürgerschaft vorgesehen. Es wäre aber nicht richtig, den Senat durch das Volk wählen zu lassen, aber nur der Volksvertretung die Geltendmachung des Mißtrauensvotums zuzugestehen; man müßte dann auch eine Möglichkeit schaffen, den Senat durch das Volk zu entfernen. Dies war in der Verfassung vom 23. Mai 1920 und auch in dem zur Beratung stehenden Verfassungsentwurf nicht vorgesehen, sondern wurde erst durch Art. 14 des Nachtrages vom 10. Oktober 1923 ermöglicht. Den Senat durch das Volk wählen zu lassen, von der Volksvertretung jedoch unabhängig zu machen, ist nicht angängig, da dies in Widerspruch zu Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der RV. steht.

[1]) Gemeinsame Kommission II. Sitzung. StenBer. 1920 S. 555. Wallrodt: Entwurf einer lübeckischen Verfassung S. 8.

Die Frage nach der Wahl der Senatsmitglieder durch das Volk wurde auch in der gemeinsamen Kommission verneinend entschieden, allerdings in der Hauptsache aus dem praktischen Gesichtspunkt heraus, daß die Wahl durch das Volk einen überflüssigen Aufwand an Zeit und Geld erfordere, und daß die Bürgerschaft, wenn sie mit der Wahl betraut würde, besser beurteilen könne, ob sich das zu wählende Senatsmitglied für das Ressort eigne oder nicht; — ein Gesichtspunkt, der bei einer Wahl unmittelbar durch das Volk, das sich mehr von politischen als von sachlichen Gründen leiten ließe, leicht übersehen werden könne. Aus diesen Erwägungen heraus wurde die Wahl des Senates durch die Bürgerschaft eingeführt.

Passives Wahlrecht.

Nach Art. 6 der Verfassung ist derjenige zum Senatsmitglied wählbar, der das Wahlrecht zur Bürgerschaft besitzt, das 30. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens einem Jahr im lübeckischen Staatsgebiet wohnt. Die Berechtigung zur Teilnahme an der Bürgerschaftswahl bestimmt sich nach Art. 17 der lübeckischen Verfassung. Eine weitere Voraussetzung für die Wahl in den Senat und die sich aus der Annahme der Wahl ergebenden Folgen ergibt sich aus Art. 19 Abs. 1, nach dem zum Mitgliede der Bürgerschaft jeder wahlberechtigte Reichsangehörige gewählt werden kann, der seit mindestens 6 Monaten im lübeckischen Staatsgebiet wohnt, das 25. Lebensjahr vollendet hat und **nicht Mitglied des Senates ist.** Dem Senatsmitglied fehlt das passive Wahlrecht; denn es heißt ausdrücklich: „kann gewählt werden," und nicht: „kann nicht zugleich Mitglied des Senates und der Bürgerschaft sein." Es besteht daher theoretisch die Möglichkeit, daß eine Stimme, die bei der Wahl zur Bürgerschaft für ein Senatsmitglied abgegeben worden ist, ungültig ist. Hierin liegt auch beispielsweise der Unterschied zu Art. 44 der RV., nach welchem der Reichspräsident nicht zugleich Mitglied des Reichstages sein kann. Nach dieser Vorschrift ist der Reichspräsident von der Aus-

übung des Abgeordnetenmandats im Reichstag ausgeschlossen, nicht aber von der Wählbarkeit. Er muß nur, wenn er zum Reichstagsabgeordneten gewählt wird und die Wahl annehmen will, sein Amt als Reichspräsident niederlegen.[1])

Es kann aber nun in Lübeck der Fall eintreten, daß bei einer Neuwahl des Senates ein Mitglied der Bürgerschaft in den Senat gewählt wird; denn in der Verfassung findet sich keine Bestimmung, nach welcher einem Mitglied der Bürgerschaft das passive Wahlrecht in den Senat fehlte. Es entsteht nun die Frage: Kann das in den Senat gewählte Mitglied der Bürgerschaft nach Annahme der Wahl Mitglied der Bürgerschaft bleiben, scheidet es aus, oder hat es die Pflicht, auszutreten? Aus Art. 19, der einem Mitglied des Senates das passive Wahlrecht in die Bürgerschaft versagt, muß notwendigerweise gefolgert werden, daß damit zugleich gesagt ist, daß ein Mitglied des Senates nicht zugleich Mitglied der Bürgerschaft sein kann. Weiter muß hieraus gefolgert werden, daß ein in den Senat gewähltes Mitglied der Bürgerschaft das Recht, in die Bürgerschaft gewählt zu werden, verliert, mithin die Möglichkeit, Mitglied der Bürgerschaft bleiben zu können.

Die gleiche Bestimmung über die Wählbarkeit in die Bürgerschaft gab es auch in der alten Verfassung, nach der es im Art. 25 Abs. 1 hieß: „Sofern er nicht Mitglied des Senates ist." Auch nach der alten Verfassung besaß ein Mitglied der Bürgerschaft das passive Wahlrecht in den Senat. Für den Fall der Annahme dieser Wahl bestimmte Art. 26 Abs. 3, daß das Mitglied verpflichtet sei, aus der Bürgerschaft auszutreten, wenn es nach Art. 25 nicht mehr berechtigt sein würde, als Mitglied der Bürgerschaft gewählt zu werden. Diese besondere Regelung ist in der neuen Verfassung weggefallen, jedoch bestimmt Art. 24 Abs. 2: „Ein Mitglied ist verpflichtet, aus der Bürgerschaft auszutreten, wenn es sein Wahlrecht zur Bürgerschaft verliert." Unter Wahlrecht im Sinne dieser

[1]) Hatschek, Staatsrecht I S. 363; a. A.: Anschütz, Komm. zur RV. Art. 44.

Vorschrift muß aber sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht verstanden werden, so daß auch nach dem geltenden Recht das in den Senat gewählte Mitglied der Bürgerschaft bei Annahme der Wahl in den Senat die Pflicht hat, aus der Bürgerschaft auszutreten. Da sich aber weiter in der Verfassung keine Bestimmung befindet, nach welcher das in den Senat gewählte Mitglied nach seinem vor Ablauf der Amtsdauer oder der Wahlperiode der Bürgerschaft möglichen Austritt aus dem Senat wieder als Mitglied in die Bürgerschaft eintritt, so ist hieraus zu folgern, daß der Austritt aus der Bürgerschaft endgültig erfolgt und daß das in den Senat gewählte Bürgerschaftsmitglied seine Eigenschaft als ein solches, das heißt seine Abgeordnetenqualität verliert.

In der Reichsverfassung und in den Verfassungen der deutschen Länder, in denen gesetzgebende und vollziehende Gewalt getrennt sind, d. h. dem Reichstag bzw. Landtag die gesetzgebende, der Reichsregierung (im Sinne des Art. 52 der RV.) bzw. der Landesregierung (oder dem Staatsministerium) die vollziehende Gewalt zusteht, gibt es keine Vorschrift, nach welcher die zu Mitgliedern der Regierung gewählten Abgeordneten aus dem Reichstag bzw. Landtag ausscheiden müßten. Nach Loening [1]) heißt es: „Wenn ein Abgeordneter zum Mitglied der Landesregierung gewählt wird, behält er auch nach der Wahl seine Abgeordnetenqualität." Für den Reichspräsidenten, der zwar zur Reichsregierung i. w. S. gehört, gilt Art. 44 der RV. Hier liegt aber der Grund in der Sonderstellung, die der Reichspräsident als Staatshaupt einnimmt. „Die Exekutive soll wenigstens in ihrer obersten Spitze von der Legislative getrennt sein." [2])

In Hamburg wird in Art. 10 ausdrücklich betont, daß die Mitglieder des Senates gleichzeitig der Bürgerschaft angehören können. Bremen stimmt mit Hamburg grundsätzlich überein, jedoch ist eine besondere Regelung im § 44 der Verfassung von Bremen getroffen worden.

[1]) Verf. von Thüringen § 35, 3.

[2]) Anschütz, Komm. zur RV. Art. 44.

Danach können die Senatsmitglieder gleichzeitig der Bürgerschaft angehören, jedoch hat ein in den Senat gewähltes Bürgerschaftsmitglied das **Recht** — nicht aber die Pflicht —, aus der Bürgerschaft mit der Maßgabe auszuscheiden, daß es, wenn es von dem Amte eines Senatsmitgliedes zurücktritt, wieder in die Bürgerschaft als Mitglied eintritt. „Ein Verlust der Abgeordnetenqualität tritt nicht ein." Hamburg und Bremen konnten deshalb den meisten deutschen Ländern folgen, weil in beiden Hansestädten die Trennung der Gewalten vollständig durchgeführt ist.

Anders in Oldenburg. Auch hier steht nach § 34 Abs. 3 wie in Lübeck die gesetzgebende Gewalt dem Landtag **und** dem Staatsministerium zu, die vollziehende Gewalt liegt beim Staatsministerium. § 40 Abs. 4 und 5 bestimmen dann weiter, daß die Mitglieder des Staatsministeriums nicht zugleich Abgeordnete sein können. Wird ein Abgeordneter Staatsminister, so scheidet er während seiner Amtszeit ipso iure aus dem Landtag aus. Er hat nicht erst die Pflicht, sein Mandat niederzulegen. Tritt der Staatsminister von seinem Amt zurück, so tritt er als Abgeordneter wieder in den Landtag ein. Man könnte sagen: sein Mandat ruht während seiner Amtszeit als Minister. Schließlich findet sich in der Verfassung von Oldenburg noch eine Bestimmung, die im Gegensatz zu Art. 19 der Verfassung von Lübeck steht, indem in Oldenburg dem Minister das passive Wahlrecht in den Landtag ausdrücklich zuerkannt wird, indem es heißt: „In derselben Weise wird verfahren, wenn ein in den Landtag gewählter Staatsminister, der wegen seines Amtes nicht als Abgeordneter hat eintreten können, später von dem Ministeramte zurücktritt." Der vom Amt zurückgetretene, in den Landtag während seiner Amtszeit gewählte Minister kann ohne weiteres in den Landtag eintreten.[1])

[1]) Vgl. hierzu ferner §§ 30 u. 44 der Verfassung von Schaumburg-Lippe, Art. 20 und 27 der Verfassung von Lippe-Detmold, § 29 der Verfassung von Anhalt. Anmerkung: Ausnahme hierzu Danzig. Vgl. Auskunft der Justizabteilung des Senates der Freien Stadt Danzig (im Anhang).

3) Amtsdauer.

Die Amtsdauer des Senates wurde verfassungsmäßig auf zehn Jahre festgesetzt. Die von Wittern[1]) gestellte Forderung, die Senatsmitglieder auf Lebenszeit zu wählen, mit der Begründung, „sie unabhängig von den schwankenden Mehrheitsansichten in der Bürgerschaft und der Bevölkerung zu machen, und ihr Unabhängigkeitsgefühl zu stärken", wurde als nicht mit der Reichsverfassung und der neuen Zeit in Einklang stehend abgelehnt.

Aus der Vorschrift des Art. 7 der Verfassung, daß der Senat auf die bestimmte Zeit von zehn Jahren gewählt wird, ergibt sich, daß er grundsätzlich die Bürgerschaft, deren Wahlperiode gemäß Art. 21 auf drei Jahre festgesetzt ist, überdauert. Nicht jede nach Ablauf der Wahlperiode neugewählte Bürgerschaft hat auch den Senat neu zu wählen. In Hamburg wird nach Art. 34 und in Bremen nach § 35 der Verfassung der Senat auf unbestimmte Zeit gewählt, in den übrigen deutschen Ländern dagegen endet die Amtsdauer der Landesregierung mit der Dauer der Wahlperiode des Landtages. Aber wenn auch die Amtsdauer in Lübeck auf zehn Jahre festgesetzt ist, so ist sie im Grunde genommen doch eine unbestimmte, da die Senatsmitglieder nach Ablauf der Amtsdauer wieder gewählt werden können, aber auch von dem Vertrauen der Bürgerschaft abhängig sind und von ihrem Amt zurücktreten müssen, wenn die Bürgerschaft dem Senat oder einzelnen Mitgliedern derselben das Vertrauen entzieht. Ein besonderes Gewicht ist deshalb auf die Festsetzung der Amtsdauer auf zehn Jahre nicht zu legen. Durch diese Festsetzung wird zwar auf eine gewisse Stetigkeit des Senates gezielt, aber diese wird nicht verbürgt.

4) Zusammensetzung.

Der Senat besteht nach Art. 5 der Verfassung aus 12 Mitgliedern. Die Zusammensetzung ist im Abs. 2 besonders geregelt. Bei der Erörterung dieser Frage soll zu-

[1]) Gemeinsame Kommission, II. Sitzung. Wallrodt, Entwurf einer lübeckischen Verfassung S. 8.

nächst auf die rein tatsächliche Regelung eingegangen werden: der Grund für diese Bestimmung und die Aufnahme in die Verfassung wird bei der Behandlung der rechtlichen Stellung der Senatsmitglieder besonders zu betrachten sein.

Art. 5 Abs. 2 bestimmt: „Von diesen (Senatsmitgliedern) dürfen sieben keine andere berufliche Tätigkeit ausüben, auch kein Nebenamt und keine Nebenbeschäftigung haben, mit denen ein fortlaufendes Einkommen verbunden ist. Dem Vorstand, dem Verwaltungsrat oder Aufsichtsrat einer auf Erwerb gerichteten Gesellschaft dürfen sie nur mit Genehmigung des Senates angehören. Die Genehmigung darf nicht erteilt werden, wenn die Stelle mittelbar oder unmittelbar mit einem Einkommen verbunden ist."

Auch in Hamburg und Bremen sind ähnliche Bestimmungen im Art. 39 und § 43 getroffen worden.[1]) Der Unterschied in den drei Hansestädten besteht darin, daß in Hamburg und Bremen mit dem Amte eines Senatsmitgliedes jedes andere besoldete öffentliche Amt unvereinbar ist, eine andere berufliche Tätigkeit aber kann jedem Mitglied des Senates gestattet werden. In Lübeck dagegen wird geschieden zwischen sieben Senatoren im Hauptamt und fünf Senatoren im Nebenamt. Den sieben Mitgliedern ist es weder gestattet, ein anderes besoldetes öffentliches Amt noch eine sonstige berufliche Tätigkeit, mit der ein fortlaufendes Einkommen verbunden ist, auszuüben. Die berufliche Tätigkeit der übrigen fünf Mitglieder unterliegt keiner Beschränkung.

Die Frage, die in der gemeinsamen Kommission aufgeworfen worden war, einen bestimmten Beruf für einzelne Mitglieder des Senates in der Verfassung festzulegen, ist verneint worden.

Wittern[2]) hielt eine Festlegung des Berufes in der Verfassung für erforderlich, und zwar müßten Rechtsge-

[1]) Vgl. auch Verfassung von Thüringen § 44, von Hessen Art. 39, von Baden § 54, von Württemberg § 34, von Sachsen Art. 33.

[2]) Gemeinsame Kommission, VI. Sitzung.

lehrte und Kaufleute dem Senat angehören. Lübecks Geschick beruhe auf seiner Bedeutung als Hansestadt, wolle man diese erhalten, so gehörten Großkaufleute in den Senat. Die gleiche Ansicht vertrat auch Wallrodt, indem er ausführte: „Der von der Unterkommission im Verfassungstext Art. 5 vorgesehene kaufmännische Einschlag habe seinen Grund in dem ausgesprochenen Charakter Lübecks als Handelsstadt. In keinem Binnenstaat decke sich das Gesamtinteresse der Bevölkerung auch nur annäherungsweise in dem Maße mit den Interessen von Handel und Schiffahrt und Ausfuhrindustrie wie in den Hansestädten."

Bei den Verfassungsverhandlungen war man wohl im allgemeinen der Ansicht, daß ein kaufmännischer Einschlag im Senat notwendig sei, sprach sich aber entschieden gegen eine Festlegung eines Berufes in der Verfassung aus, mit der Begründung, daß die Möglichkeit doch nahe liege, daß auch andere Berufskreise als Kaufleute und Rechtsgelehrte mit der Forderung herantreten könnten, ihren Beruf ebenfalls in der Verfassung festzulegen. Man half sich deshalb damit, daß man fünf Senatsmitgliedern gestattete, eine andere berufliche Tätigkeit auszuüben, und so die Möglichkeit schuf, daß auch berufstätige Kaufleute und Rechtsgelehrte in den Senat gewählt werden konnten.

5) Organisation.

Nachdem der Senat von der Bürgerschaft gewählt worden ist, wählt dieser aus seiner Mitte seinen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter. Nur in wenigen deutschen Ländern, zu denen auch die Hansestädte gehören, ist die Regierung befugt, selbständig ihren Vorsitzenden zu wählen,[1]) im allgemeinen wird der Ministerpräsident von der Volksvertretung gewählt.[2]) Das Wahlverfahren ist in Lübeck genau umschrieben. Die Wahl erfolgt durch geheime Ab-

[1]) Vgl. Verfassung von Thüringen § 45.

[2]) Vgl. hierzu Verfassung von Preußen Art. 44; Bayern § 58; Sachsen Art. 26; Württemberg § 27; Baden § 52; Oldenburg § 40; Hessen Art. 37.

stimmung nach unbedingter Stimmenmehrheit. Ergibt sich dabei keine unbedingte Mehrheit, so findet eine Stichwahl statt. Ergibt sich hierbei Stimmengleichheit, so ist die Abstimmung zu wiederholen. Erst im zweiten Falle entscheidet, wenn auch dann keine Mehrheit erzielt worden ist, das vom Vorsitzenden zu ziehende Los. Im Gegensatz zur alten Verfassung ist Wiederwahl zulässig, jedoch darf der zweimal zum Vorsitzenden Gewählte nicht sofort wieder gewählt werden. In der Verfassung findet sich keine besondere Regelung darüber, ob eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl besteht, oder ob der Gewählte befugt ist, die Wahl abzulehnen. Da grundsätzlich niemand eine Wahl anzunehmen braucht und jederzeit ein Amt aufgegeben werden kann, wird man hier annehmen müssen, daß eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl nicht besteht, da auch in den Fällen, in denen nach der Verfassung eine Verpflichtung zur Annahme besteht, z. B. bei der Wahl zum Wortführer der Bürgerschaft, in der Verfassung ausdrücklich bestimmt ist, daß der Gewählte verpflichtet ist, die Wahl anzunehmen. (Vgl. Art. 25).

Anders ist es in Hamburg und Bremen. Aus § 5 des Senatsgesetzes ergibt sich, daß grundsätzlich der zum Bürgermeister Gewählte nur mit Zustimmung des Senates die Wahl ablehnen kann. Eine ähnliche Bestimmung findet sich auch im § 45 der Verfassung von Bremen, in dem es heißt: „Wer die Wahl ablehnen oder das Amt des Präsidenten oder Bürgermeisters niederlegen will, bedarf dazu der Zustimmung des Senates."

Der Vorsitzende des Senates führt in Lübeck während seiner Amtszeit den Titel Bürgermeister. Es erscheint zunächst merkwürdig, daß der Vorsitzende eines Staatsorgans als Amtsbezeichnung den Titel Bürgermeister führt, der z. B. in Preußen bei der Magistratsverfassung der Städte dem Vorsitzenden des Magistrates zukommt. Es soll hierbei in Lübeck zum Ausdruck gebracht werden, daß der Vorsitzende des Senates je nach der Sachlage als Vorsitzender des Senates als des Staatsorgans oder als Bürgermeister im Hinblick auf die Stellung des Senates als ein

die Gemeindeangelegenheiten wahrzunehmendes Organ zu gelten hat.

Die Ratssetzung, d. h. die Verteilung der Geschäfte unter die einzelnen Senatsmitglieder findet alle zwei Jahre statt. Sie beginnt nach Art. 13 Abs. 2 mit der Wahl des Bürgermeisters. Sodann treten der amtierende Bürgermeister, der zu seinem Nachfolger Gewählte und drei vom Senat mit unbedingter Stimmenmehrheit gewählte Mitglieder zusammen und bestimmen die Verteilung der Geschäfte und den Vorsitz in den Behörden. Mit dem Ausdruck „bestimmen" wird angedeutet, daß die Bezeichneten zur Übernahme des ihnen übertragenen Amtes verpflichtet sind.

In keiner Verfassung der deutschen Länder — abgesehen von Hamburg und Lübeck — gibt es eine Bestimmung, nach welcher der Vorsitzende eines Ministeriums für eine kürzere Zeit als die Legislaturperiode der Volksvertretung gewählt würde. Auch in Bremen wird im § 45 bestimmt, daß die beiden Bürgermeister nach jeder Neuwahl der Bürgerschaft neu zu wählen sind — obgleich der Senat als solcher fortbestehen bleibt.

Erblickt man in dem Bürgermeister den Vorsitzenden eines kommunalen Organs, so ist seine Stellung doch verschieden von der eines Bürgermeisters etwa in den preußischen Städten. Auch sind diese in der Wahl ihres Bürgermeisters vollkommen frei, während der Senat in Lübeck gezwungen ist, den Bürgermeister aus der Mitte des Senates zu wählen. Der Bürgermeister ist verfassungsmäßig im wesentlichen darauf beschränkt, der Vorsitzende des Kollegiums und der Repräsentant nach außen zu sein. Nach dem Aufbau und der Verfassung Lübecks wird das Einsetzen der Persönlichkeit in erster Linie bei den einzelnen Behörden zur Geltung gelangen. Es ist aber immerhin zweifelhaft, ob es förderlich ist, wenn das Bürgermeisteramt und mit ihm die Verteilung der Geschäfte alle zwei Jahre wechselt. Die Dauer von zwei Jahren erscheint zur Einarbeit verhältnismäßig kurz, um das Erarbeitete für das Gemeinwesen auch zu verwerten, da immerhin die

Möglichkeit besteht, daß der zum Nachfolger Gewählte die aufgestellten Grundsätze wieder umstößt.

Nach Art. 15 stehen dem Senat Hilfskräfte zur Seite, „zur Unterstützung und erforderlichenfalls zur Vertretung seiner Mitglieder in ihren Verwaltungsämtern, sowie zur Bearbeitung der Senatsangelegenheiten und zur Leitung des Staatsarchivs". Sie werden als Senatssyndiker bezeichnet. Sie sollen in der Hauptsache die Senatsmitglieder entlasten, insbesondere haben sie die Protokollführung im Senat zu übernehmen, Beschlüsse abzufassen und auszufertigen, Entwürfe zu Gesetzen und Verordnungen auszuarbeiten und Bericht zu erstatten. Sie haben aber ferner auch die Senatsmitglieder in deren Verwaltungsämtern zu vertreten. Die Senatssyndiker waren nach dem bisherigen Recht höhere Verwaltungsbeamte und als solche Beamte im Sinne der Beamtengesetze.[1]) Eine besondere Regelung der rechtlichen Stellung der Senatssyndiker gibt die neue Verfassung nicht. Deshalb ist anzunehmen, daß diese auch nach geltendem Recht ihre bisherige Stellung behalten haben. Ebenso verhält es sich in Bremen. Hamburg dagegen regelt in einem besonderen Abschnitt des Senatsgesetzes das Dienstverhältnis der Staatsräte und Vortragenden Räte. Die Staatsräte sind die Nachfolger der Senatssyndiker und der Staatssekretäre.[2]) Im § 20 des Senatsgesetzes werden sie als nicht-richterliche Beamte bezeichnet; ferner wird bestimmt, daß sie mangels besonderer gesetzlicher Bestimmung den für diese geltenden Vorschriften unterliegen. Sie sind Beamte im Sinne des Beamtengesetzes.

II. Stellung des Senates.

1) Stellung des Senates im Rahmen des Art. 2 der lübeckischen Verfassung. Grundsatz der demokratischen Republik.

Die Staatsgewalt geht vom Volke aus, aber sie wird nicht unmittelbar durch das Volk, sondern von einem

[1]) Brückner, Staats- und VerwR. S. 25.

[2]) Mittelstein, Die Verfassung der freien und Hansestadt Hamburg, Senatsgesetz § 20 S. 137.

bestimmten, das Volk repräsentierenden Organ, der Bürgerschaft, gemeinschaftlich mit dem Senat ausgeübt. Nur in einzelnen in der Verfassung vorgesehenen Fällen wird das Volk unmittelbar durch den Volksentscheid tätig. Aus dieser Bestimmung des Art. 2 ergibt sich der staatliche Charakter Lübecks als einer repräsentativen demokratischen Republik mit unmittelbar demokratischen Institutionen. Dieser Ausdruck ist von Jellinek geprägt.[1]) Jellinek unterscheidet:

I. Nach der Stellung, die dem herrschenden Demos verfassungsmäßig zukommt:
   1) demokratische Republiken mit beratender und beschließender Volksgemeinde,
   2) rein repräsentative Republiken,
   3) repräsentative Republiken mit unmittelbar demokratischen Institutionen.

II. Nach der Bestellung und Organisation der Regierung, je nachdem das Volk unmittelbar oder durch die Vermittlung der Volksvertretung die obersten Organe wählt.

Ganz abweichend von dem unter II angeführten Typ war die Wahl der Senatsmitglieder nach der alten Verfassung in Lübeck. Für die Wahl bestand ein besonderes umständliches Verfahren, an dem Senat und Bürgerschaft teilnahmen.[2])

Jellinek führt dann weiter aus, daß die Handelsstädte (es handelt sich hierbei um die Zeit vor der Revolution) sich überhaupt von dem Typus der demokratischen Republik entfernten, da die Stellung des regierenden Organs nur mit dessen Zustimmung geändert werden konnte, da jenes Gesetz vom Senate mit beschlossen wurde. Die anderen demokratischen Staatshäupter dagegen unterlägen der Verfassungsgesetzgebung, an der sie keinen Anteil hätten."

[1]) Jellinek, Allg. Staatsrecht S. 724 ff.
[2]) Art. 7 der alten Verfassung von Lübeck.

In der geltenden Verfassung ist auch in Lübeck die demokratische Republik durchgeführt. Art. 2 Satz 1 der Verfassung stellt den Grundsatz der Volkssouveränität auf; er besagt, daß der Wille des Volkes höchstes Gesetz sein muß. Das Volk übt zwar diese Staatsgewalt grundsätzlich nicht selbst aus, aber sie wird ihrem ganzen Umfange nach von ihm abgeleitet. Sie geht **vom** Volke aus.[1]) Das Volk übt die Staatsgewalt mittelbar aus durch die von ihm gewählte Bürgerschaft und durch den von dieser gewählten und von ihrem Vertrauen abhängigen Senat, unmittelbar durch den Volksentscheid. Auch heute kommt in Lübeck ein Gesetz grundsätzlich nur durch übereinstimmenden Beschluß von Senat und Bürgerschaft zustande, auch heute muß der Senat zu einem seine Stellung ändernden Gesetz seine Zustimmung geben. Aber der Senat ist durch zwei in die Verfassung eingefügte staatliche Einrichtungen in seiner Machtstellung erheblich eingeschränkt, denn die Bürgerschaft hat zwei Möglichkeiten, gegen den Beschluß des Senates abweichend vorzugehen: sie kann dem Senat oder einzelnen Mitgliedern das Vertrauen entziehen, oder sie kann bei einem Verfahren bei beharrlicher Meinungsverschiedenheit bei Streitigkeiten um das Staatswohl gegen den Spruch des Vertrauensausschusses den Volksentscheid herbeiführen. Auf beide Einrichtungen wird später in einem besonderen Kapitel noch einzugehen sein.

2) Der Senat als unmittelbares Staatsorgan.

Infolge der Zweiteilung der Gewalten, verkörpert durch Senat und Bürgerschaft, ist der Senat Mitinhaber der Legislative und in seiner Eigenschaft als Regierung Alleininhaber der Exekutive. Als Mitinhaber der gesetzgebenden Gewalt ist der Senat der Bürgerschaft in jeder Weise gleichgeordnet und selbständig. Aus dieser selbständigen Stellung läßt sich für den Senat der Charakter eines unmittelbaren Staatsorgans herleiten. Auf den ersten Blick

[1]) Verfassung von Thüringen § 3, 1.

könnte man daran zweifeln, da der Senat von der Bürgerschaft gewählt wird. Könnte man ihn aber aus diesem Grunde schon zu den mittelbaren Organen rechnen müssen? Das ist nicht angängig. Es ist ein wichtiger Satz für die Stellung des unmittelbaren Organs, der auch von Jellinek vertreten wird:[1]) „daß die Ernennung eines Organs durch ein anderes noch kein Zeichen dafür ist, daß das ernannte Organ dem Ernennenden untergeordnet ist." Vielmehr erfüllt der Senat alle Voraussetzungen, die ihn als unmittelbares Organ kennzeichnen. Seine Stellung beruht auf der Verfassung. Er ist selbständiges Organ. Während der Wille der Bürgerschaft nur gemeinsam mit dem des Senates nach außen gilt, hat der Senat noch einen eigenen besonderen Wirkungskreis.

„Das Wesentliche der unmittelbaren Staatsorgane besteht darin, daß sie den Rechtsgrund und den Umfang ihrer Zuständigkeiten aus der Verfassung nehmen. Die unmittelbaren Organe stehen im Verhältnis der Gleichordnung zueinander. Im Gegensatz dazu die mittelbaren Organe (Beamten). Für sie ist Hierarchie und Unterordnung im Verhältnis zueinander und zu den unmittelbaren Organen begriffsnotwendig." [2]) Nach Jellinek[3]) heißen solche Organe unmittelbar, „deren Organstellung unmittelbar durch die Verfassung des Verbandes gegeben ist, d. h. wie immer sie auch bestellt werden, es ist niemand da, dem sie kraft ihrer Organstellung verpflichtet sind, als unmittelbar dem Staat selbst." Im Gegensatz hierzu sind die mittelbaren Organe solche, „deren Organstellung nicht unmittelbar auf der Verfassung beruht, sondern auf einem individuell auf sie gerichteten Auftrag. Die mittelbaren Organe sind stets einem unmittelbaren Organ direkt oder indirekt untergeordnet und verantwortlich (unter Verantwortlichkeit ist hier die rechtliche, nicht die politische zu verstehen). Sie sind ihrem geschichtlichen Ursprung nach

[1]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 557.
[2]) Hatschek, Staatsrecht S. 7.
[3]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 544.

Individuen, die ein unmittelbares Organ sich zur Erfüllung seiner Verbandstätigkeit zugesellt. Der Rechtsgrund ihrer Funktionen ist entweder gesetzliche Dienstpflicht oder öffentlich-rechtlicher Dienstvertrag."

In dieser Stellung des Senates als unmittelbarem Staatsorgan liegt seine Bedeutung und seine Macht und ein Unterschied zu den Regierungen der deutschen Länder. Diese sind mittelbare Organe. Sie haben den ihnen aufgegebenen Auftrag zu erfüllen und sind der Volksvertretung dafür verantwortlich.

3) Der Senat als Regierung.

Es wäre eine völlig irrige Meinung, den Senat in Lübeck unter dem Gesichtswinkel des Ein- und Zweikammersystems zu betrachten und den Senat etwa deshalb, weil er mit der Bürgerschaft gemeinschaftlich wirkt, als erste oder zweite Kammer zu betrachten. Die Frage nach der Stellung des Senates und der Zuständigkeit für Senat und Bürgerschaft hat mit dem Ein- und Zweikammersystem überhaupt nichts zu tun. Von einer ersten und zweiten Kammer kann man nur im Hinblick auf die Volksvertretung sprechen. Bei dem Senat aber handelt es sich nicht um eine Volksvertretung, sondern um eine Regierung, der eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung zusteht. Der Senat hat nach Art. 45 der Verfassung die Leitung und Aufsicht in allen Staatsangelegenheiten; er hat die vollziehende Gewalt. Sodann wird in den Ziffern 1—8 der Wirkungskreis des Senates genau umschrieben. Das Wesentliche einer Regierung ist die Vollziehung und Ausführung dessen, was angeordnet ist. „Die Regierung ist die Verwaltung überhaupt, d. h. jene Staatstätigkeit, die weder Gesetzgebung noch Rechtspflege ist." [1]) „Durch Lokalisierung in bestimmten Organen erlangt aber der Begriff der Regierung auch eine subjektive Bedeutung und die überwiegend Regierungsgeschäfte versorgenden Staatsorgane werden als Regierung im formellen (im Gegensatz

[1]) Hatschek, Deutsches und Preußisches VerwR.

zum materiellen) oder subjektiven Sinn bezeichnet.[1]) Deshalb ist auch in Lübeck der Senat die Regierung; denn er übt die Befugnisse einer solchen aus. Der Senat aber hat im wesentlichen seine Eigenheiten in die neue Zeit hinüber gerettet und in der Verfassung von neuem verankert. Seine bedeutende Stellung läßt sich nur aus der geschichtlichen Entwicklung herleiten, wie wir dies anfangs im geschichtlichen Überblick darzustellen versucht haben.

Ein Vergleich des Senates mit den Senaten in Hamburg und Bremen hinkt, denn in Hamburg wird im Art. 32 bestimmt: Der Senat ist die Landesregierung, und in Bremen heißt es im § 35: Die Landesregierung besteht aus einem Senat von 14 Mitgliedern. Man hat zwar in beiden Hansestädten an dem althergebrachten Namen „Senat" festgehalten, um der Eigenart der Hansestädte als Stadtstaaten gerecht zu werden, aber man hat sowohl in Hamburg als auch in Bremen dem Senat einen von seiner früheren staatsrechtlichen Stellung vollkommen verschiedenen Charakter gegeben, nämlich den einer Landesregierung als eines mittelbaren, lediglich vollziehenden Organs.

Hinsichtlich der Stellung des Senates in Lübeck wäre eher die Möglichkeit eines Vergleiches mit dem Senat der Freien Stadt Danzig gegeben. Auch in Danzig kommt ein Gesetz durch übereinstimmenden Beschluß von Volkstag und Senat zustande, jedoch mit dem Unterschied, daß das Recht des Senates in Danzig lediglich ein Zustimmungsrecht ist, wie sich dies aus Art. 45 Abs. 2 und 3 der Verfassung von Danzig ergibt.

Der Senat in Lübeck aber unterscheidet sich noch in einem anderen wichtigen Gesichtspunkt von dem Ministerium der Länder. Die Ministerien sind Zentralbehörden. Sie sind bürokratisch organisiert, d. h. die Behörde hat nur einen Träger ihres Willens, der eine physische Person

[1]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 619.

ist: den Minister.[1]) Jeder Minister leitet das Ressort selbständig und unter eigener Verantwortung; „das sogen. Gesamtministerium dient nur als eine Ausgleichsinstanz bei der Beteiligung verschiedener Ressorts — aber auch hier nur unter grundsätzlicher Einzelverantwortung der Minister.“[2])

Demgegenüber steht in Lübeck die Kollegialverfassung des Senates. Die Verantwortung trägt hier das Kollegium, das einzelne Senatsmitglied ist Vorsitzender einer Behörde. Ihm stehen die bürgerlichen Deputierten oder, wie die Verfassung diese in Art. 48 nennt, „die bürgerlichen Mitglieder bei den Verwaltungsbehörden“ zur Seite. Sie sind dem Senatsmitglied gleichgeordnet. Dieses ist, obgleich Vorsitzender, nur primus inter pares. Es könnte daher vorkommen, daß bei einer Abstimmung das Senatsmitglied von den bürgerlichen Deputierten überstimmt wird. Wollte man aber das Senatsmitglied einzeln zur Verantwortung ziehen, so hieße das, es für die bürgerlichen Deputierten verantwortlich zu machen.

III. Stellung der Senatsmitglieder.

1) Rechtliche Stellung.

Es entsteht zunächst die Frage: sind die Mitglieder des Senates Beamte im Sinne des lübeckischen Beamtengesetzes? In den Verfassungen der Länder wird hinsichtlich dieser Frage, ob die Minister Beamte im Sinne der betreffenden Beamtengesetze sind, eine verschiedene Stellung eingenommen. Für das Reich, Sachsen, Braunschweig und Mecklenburg-Strelitz sind in bezug auf die rechtlichen Verhältnisse der Minister in der Verfassung keine besonderen Bestimmungen getroffen worden. Für das Reich und Preußen nimmt Hatschek[3]) an, daß die Minister Reichs- bezw. Staatsbeamte sind und daß sie als solche alle Rechte und Pflichten der Beamten haben. Hierzu gehören insbesondere das Recht auf Diensteinkommen, Ruhe-

[1]) Hatschek, Deutsches und Preußisches VerwR.
[2]) Wallrodt, Entwurf einer lübeckischen Verfassung.
[3]) Staatsrecht I S. 552 ff.

gehalt, Witwen- und Waisenpension, aber es gelten auch die Vorschriften über die Bekleidung von Nebenämtern oder den Betrieb eines Gewerbes. Die Minister bedürfen hierzu einer besonderen Genehmigung. Auch werden der Reichskanzler und die Reichsminister im § 35 des Reichsbeamtengesetzes vom 17. Mai 1907 besonders hervorgehoben, ebenso die preußischen Staatsminister beispielsweise im dem preußischen Gesetz betreffend die Altersgrenze vom 15. Dezember 1920. Die Minister sind auch, abgesehen von der besonderen Ministerverantwortlichkeit disziplinar-, zivil- und strafrechtlich veranwortlich. Hieraus folgt aber, besonders aus der Erwähnung in den Beamtengesetzen, daß mangels besonderer Regelung der rechtlichen Verhältnisse der Minister die Beamtengesetze Anwendung finden. In den übrigen Ländern dagegen[1]) wird fast ausschließlich bestimmt, daß Gehalt, Aufwandsentschädigung, Witwen- und Waisenpension durch besonderes Gesetz geregelt werden; auch wird in einzelnen Verfassungen den Ministern ausdrücklich verboten, eine Nebenbeschäftigung auszuüben.[2]) Diese Regelung der Rechte und Pflichten würde aber nicht erforderlich sein, wenn man die Minister als Beamte im Sinne der Beamtengesetze ansehen würde. Zu dieser Frage führt Bazille[3]) zu § 34 der Verfassung von Württemberg aus: Es kann kein Zweifel darüber sein, daß § 34 den Ministern nicht einen verfassungsrechtlich festgelegten Anspruch auf Pension einräumen wollte. Der Sinn des § 34 ist vielmehr lediglich der, daß das Beamtengesetz nicht als richtige Grundlage für die Ansprüche der Minister auf Ruhegehalt, Witwen- und Waisenpension angesehen wurde, weshalb im § 34 bestimmt worden ist,

---

[1]) Bayern § 60; Württemberg § 34; Anhalt § 31; Baden § 54; Oldenburg § 42; Hessen Art. 39; Bremen § 41; Hamburg, Senatsgesetz § 8.

[2]) Verfassung von Thüringen § 44.

[3]) Bazille, Die Verfassung von Württemberg § 34 Abs. 1. Die Minister dürfen während ihrer Amtsdauer ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe nicht ausüben. Abs. 2: Der Anspruch der Minister auf Ruhegehalt sowie auf Witwen- und Waisenpension wird durch besonderes Gesetz geregelt.

daß diese Angelegenheit in einem besonderen Gesetz geregelt werde. Deshalb ist auch die Schlußfolgerung, daß das alte Beamtengesetz Anwendung findet, solange das besondere Gesetz nach § 34 nicht erlassen sei, falsch. Denn das alte Beamtengesetz, soweit es sich um Ruhegehalt, Witwen- und Waisenversorgung der Minister handelt, von Anschauungen aus, die auf die parlamentarischen Minister, deren rechtliche Stellung eine ganz andere ist, als die der früheren königlichen Minister, gar nicht zutreffen. Das Beamtengesetz steht also insoweit in Widerspruch mit der neuen Verfassung."

Es steht in Lübeck zunächst nicht die Tatsache entgegen, daß die Funktion des Senatsmitgliedes ein „Amt" genannt wird. Denn man kann allein aus der Verwaltung eines Amtes nicht folgern, daß der Verwalter Beamter im Sinne des Beamtengesetzes ist. Die Senatsmitglieder sind nur Beamte im staatsrechtlichen Sinn, sofern man darunter einen jeden versteht, der durch öffentlich-rechtlichen Akt zur Führung amtlicher Geschäfte dauernd verpflichtet ist. Gehalt und Ruhegehalt der Senatsmitglieder werden gemäß Art. 11 der Verfassung von Lübeck durch besondere Gesetze geregelt.[1])

2) Die Mitglieder des Senates als Vorsitzende von Behörden und die Behördenorganisation.

Eine Besonderheit der Verfassung von Lübeck ist der Art. 48, in dem bestimmt wird, daß die bürgerlichen Mitglieder bei den Verwaltungsbehörden zu einem Drittel durch den Senat und zu zwei Dritteln durch die Bürgerschaft gewählt werden. Den Vorsitz in den Behörden führen nach Art. 13 die Senatsmitglieder.

Im übrigen ist die Organisation der Behörden weder durch die Verfassung noch durch besonderes Gesetz geregelt. Die Existenz der Behörden wird vorausgesetzt.

[1]) Vgl. hierzu Gesetz, betr. das Gehalt der Senatsmitglieder vom 23. Mai 1920 und Gesetz, betr. die Versetzung der Senatsmitglieder in den Ruhestand vom 23. Mai 1920 und den Nachtrag dazu vom 18. September 1920.

Im Anfang der Entwicklung stand neben der äußeren auch die gesamte innere Verwaltung dem Senate zu, bis allmählich eine Mitwirkung der Bürger, die sich naturgemäß zuerst bei der Verwaltung und zwar der Finanzverwaltung ausprägte, einsetzte. Diese Beteiligung der bürgerlichen Deputierten wurde seit dem Rezeß von 1669 mehr und mehr üblich und wurde schießlich in der Verfassung von 1848 ein anerkannter Grundsatz.

Die Behörden gliedern sich in Gerichts- und Verwaltungsbehörden. Die Organisation der Gerichtsbehörden beruht auf Reichsgesetz, die der Verwaltungsbehörden auf Landesgesetz. Die Verwaltungsorganisation in Lübeck, die hier allein zur Erörterung steht, ist nach verschiedener Richtung eine besondere. Eine Gliederung in Zentral-, Mittel- und Unterbehörden wie beispielsweise in Preußen fehlt. Der Grund mag hier in der Kleinheit der staatlichen Verhältnisse zu erblicken sein. Die Zentral- und Lokalbehörden fallen zusammen, auch eine Trennung von Staats- und Gemeindebehörden ist nicht durchgeführt. Ihr charakteristisches Gepräge aber erhält die Verwaltungsorganisation in Lübeck durch die weitgehende Beteiligung der Bürger an der Verwaltung. Lübeck zeigt hier tatsächlich einen volksstaatlichen Charakter im weitesten Sinne und eine Besonderheit gegenüber den Ländern.

An der Spitze der Verwaltungszweige stehen aus Senatsmitgliedern und Bürgern gemischte Behörden. Nur einzelne Verwaltungszweige, z. B. die Polizei, sind dem Senat zur alleinigen Erledigung vorbehalten.

Die Behörden gliedern sich demzufolge in zwei Arten:

1) rein senatorische, d. h. nur aus Senatsmitgliedern bestehende, und
2) gemischte, d. h. aus Senatsmitgliedern und Bürgern zusammengesetzte Behörden.

An der Spitze steht als Vorsitzender ein Senatsmitglied. Dieses hat die Leitung der Geschäfte, aber da die Behörden kollegialisch organisiert sind, ist der Vorsitzende nur primus inter pares. Bei der Abstimmung entscheidet Stimmenmehrheit.

Die Stellung der bürgerlichen Deputierten ist ehrenamtlich. Sie sind keine Beamten im Sinne des Beamtengesetzes.

Mit den Vorzügen dieses Systems der Behördenorganisation sind auch Nachteile verbunden. Denn nicht immer werden Fachmänner als bürgerliche Deputierte gewählt, und dann kann die Arbeit in den Behörden umständlich und schwerfällig sein. Die Vorzüge aber liegen in der Anteilnahme der Bürger an der Verwaltung. Durch diese Beteiligung wird das Interesse am Staatsleben, an den staatlichen Einrichtungen und dem Staatswohl in weitgehendem Maße geweckt und gestärkt.

3) Die Verantwortlichkeit.

Wie wir oben unter II, 3) festgestellt haben, ist auch der Senat in Lübeck als Regierung im Sinne des Art. 17 der RV. aufzufassen und von dem Vertrauen der Volksvertretung abhängig. Um die Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung von Lübeck betreffend die Verantwortlichkeit und die Einführung des Mißtrauensvotums hat während der Verfassungsverhandlungen lange Streit geherrscht. Wittern[1]) führt in einem Aufsatz in den Lübeckischen Blättern aus: „Nach Art. 16 (jetzt 14) kann die Bürgerschaft einem Mitglied des Senates das Vertrauen entziehen. Diese Vorschrift paßt schlecht zu der Wahl auf eine bestimmte Zeit. Sie verdankt ihre Entstehung dem Art. 17 der RV., der vorschreibt, daß die Landesregierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf. In der Bürgerschaft sei schon mehrfach darauf hingewiesen, daß der Art. 17 der RV. keineswegs zu der Aufnahme einer solchen Bestimmung zwang, ganz abgesehen davon, daß ein Mitglied des Senates nicht die Landesregierung sei. Hinzukomme aber vor allen Dingen, daß eine solche Vertrauensentziehung der Struktur der Verfassung, wie sie im Entwurf vorläge, widerspräche. Senat und Bürger-

[1]) Wittern, in Lübeckischen Bl. 1920 S. 106 und StenBer. 1920 S. 555.

schaft sollen grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander an der Erfüllung der Staatsaufgaben mitwirken. Natürlich könne bei einem solchen Zustand der Fall eintreten, daß die zur Erledigung der Aufgaben erforderliche Übereinstimmung der beiden Staatskörper fehle. Allein für diesen Fall bedarf es nicht der Beseitigung des einen oder anderen Staatskörpers, also weder der Beseitigung des Senates oder seiner Mitglieder im Wege der Vertrauensentziehung noch der Beseitigung der Bürgerschaft im Wege der Auflösung, die der Entwurf richtigerweise nicht eingeführt habe. Vielmehr sei für den Fall der beharrlichen Meinungsverschiedenheit beider Staatskörper ein besonderes Verfahren vorgeschrieben. Dieses Verfahren genüge auch vollkommen, Meinungsverschiedenheiten zu beseitigen, insbesondere durch die Einrichtung des Vertrauensausschusses und des Volksentscheids."

In Wahrheit berühren sich bei der Wahl der Senatoren in Lübeck zwei Möglichkeiten der Verantwortlichkeit. Einmal das parlamentarische System, nach dem der Senat oder einzelne Mitglieder desselben zurücktreten müssen, sobald sie das Vertrauen der Mehrheit der Bürgerschaft nicht mehr besitzen. Bei der zweiten Möglichkeit ist zwar auch der Senat der Volksvertretung für seine Amtsführung politisch verantwortlich aber nicht in der Weise des parlamentarischen Systems. Das Vertrauensverhältnis beruht vielmehr zwischen Senat und Bürgerschaft darauf, daß der Senat von der Bürgerschaft auf mehr oder minder lange Zeit gewählt wird und zwar derart, daß er nur **bei der Wahl** das Vertrauen der Bürgerschaft zu besitzen braucht.[1])

Diese beiden Möglichkeiten wurden in Lübeck miteinander vermischt, indem der Senat von der Bürgerschaft auf eine bestimmte Anzahl von Jahren gewählt wird, aber während der gesamten Amtsdauer von ihrem Vertrauen abhängig ist.

---

[1]) Loening, Staatsrechtliche Betrachtungen zu einer künftigen Verfassung von Danzig S. 14.

Das parlamentarische System für die politische Verantwortlichkeit des Senates und seiner Mitglieder wurde erst durch den Art. 14 des Nachtrages zu der Verfassung von Lübeck vollkommen durchgeführt. Nach Art. 14 der Verfassung vom 23. Mai 1920 konnte nicht dem Senate in seiner Gesamtheit, sondern nur einem einzelnen Senatsmitglied, und zwar nur mit $^2/_3$ Mehrheit das Vertrauen entzogen werden. Wittern[1]) bezeichnet deshalb die Verfassung vom 23. Mai 1920 ohne den Nachtrag vom 10. Oktober 1923 als „eine nicht parlamentarische, sondern als eine konstitutionelle Verfassung, in der zwei Gewalten, Senat und Bürgerschaft, selbständig und koordiniert nebeneinander stehen und sich in die Gesetzgebungsgewalt und die Verwaltung teilen. Diese beiden Staatskörper müssen miteinander ringen, wenn etwas Gesetz werden soll. Im parlamentarischen System ist das alles ganz anders. Das Parlament ist Alleinherrscher und unverantwortlich. Durch den Nachtrag aber habe man den ursprünglichen Art. 14 beseitigt und die Geltendmachung des Mißtrauensvotums der Bürgerschaft erleichterten Bedingungen unterstellt."

Der Art. 14 des Nachtrages zur Verfassung ist fast wörtlich dem Art. 36 der Hamburger Verfassung nachgebildet und stimmt hinsichtlich der Erfordernisse des Beschlusses mit den Vorschriften überein, die in den einzelnen deutschen Ländern über die Geltendmachung des Mißtrauensvotums der Volksvertretung gegenüber der Regierung getroffen worden sind. Für den Beschluß auf Entziehung des Vertrauens sind erschwerende Bedingungen aufgestellt: Der Antrag auf Entziehung bedarf der Unterschrift von mindestens 20 Mitgliedern der Bürgerschaft. Er ist mindestens eine Woche vor der Verhandlung allen Mitgliedern der Bürgerschaft und dem Senat mitzuteilen. Der Beschluß erfordert die Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Bürgerschaftsmitglieder (also mindestens 41 Stimmen). Wird er nicht mit einer $^2/_3$ Mehrheit der Anwesenden gefaßt, so hat eine zweite Beratung und Abstimmung frühestens nach sieben Tagen zu erfolgen.

[1]) StenBer. 1924, 12. Sitzung.

Der letzte Satz ist eine Besonderheit. Der Senat hat das Recht, in einem bestimmten Fall den Volksentscheid herbeizuführen und zwar dann, wenn dem gesamten Senat oder einem Senatsmitglied, für das der Senat eintritt, das Vertrauen entzogen worden ist. In diesem Falle hat der Senat innerhalb 14 Tagen das Recht, der Bürgerschaft in einer schriftlichen Erklärung kundzutun, daß er den Volksentscheid darüber herbeiführen werde, ob er zurückzutreten hat. Wird durch den Volksentscheid die Frage verneint, so ist die Bürgerschaft neu zu wählen.[1])

Im Art. 14 wird nur die parlamentarische oder politische Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senates geregelt. Die strafrechtliche, d. h. für alle unter die Strafgesetze fallenden Handlungen, richtet sich nach dem Strafgesetzbuch, die privatrechtliche nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts und die staatsrechtliche, die wiederum in die oben erörterte parlamentarische oder politische Verantwortlichkeit vor der Volksvertretung und die rechtliche Verantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof zerfällt, wird in der Verfassung geregelt.

Eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof, d. h. wegen schuldhafter Verletzung der Verfassung oder der Gesetze gibt es in Lübeck nicht. Der Art. 59 der RV. gilt nur für eine Anklage des Reichspräsidenten, des Reichskanzlers und der Reichsminister durch den Reichstag. Eine besondere Ministeranklage in den Ländern vor einem Staatsgerichtshof muß in den Landesverfassungen besonders geregelt sein.[2]) In Hamburg ist eine Anklage der Mitglieder des Senates durch die Bürgerschaft in Art. 49 vorgesehen.

Eine besondere Frage ist die nach der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senates und der Bürgerschaft des Art. 44 der Verfassung von Lübeck. Nach Art. 44 bestimmt sich die zivilrechtliche Verant-

[1]) Vgl. auch Mittelstein, Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 36 S. 66/67.

[2]) Vgl. hierzu § 15 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 (RGBl. S. 905).

wortlichkeit nach einem besonderen Gesetz. Bei der Beratung über das Gesetz hat man sich wiederum die Frage vorlegen müssen: Ist das Senatsmitglied Beamter, sind die bürgerlichen Mitglieder der Verwaltungsbehörden Beamte im Sinne des Beamtengesetzes? Ein Gesetz, das die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Senates und der bürgerlichen Mitglieder behandelt, ist zwar erlassen worden, aber es heißt: Gesetz über die Geltendmachung der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senates und der Behörden. Das Gesetz hat einen wesentlich anderen Inhalt als auf den ersten Blick zu erwarten wäre. Man könnte annehmen, daß die Frage geregelt wird, unter welchen Voraussetzungen die Mitglieder des Senats und der Behörden für den Schaden aus einer Pflichtverletzung dem Staat gegenüber haften. Das Gesetz hat aber überhaupt keinen vermögensrechtlichen Inhalt, sondern regelt lediglich die **Geltendmachung** eines etwaigen Schadensersatzanspruches des Staates ungeachtet der Frage, ob ein Schadensersatzanspruch materiell zu Recht besteht. Es ist auch zweifelhaft, ob hier die Regelung der materiellen Schadensersatzpflicht durch Landesrecht zulässig ist. Die Rechtslage ist hierbei folgende: Die Schadensersatzpflicht der Privatpersonen ist durch das Bürgerliche Gesetzbuch abschließend geregelt. Der Landesgesetzgebung bleibt lediglich die Befugnis vorbehalten, die Schadensersatzpflicht der **Beamten** von sich aus zu regeln.[1]) Da wir oben unter III 1) die Frage nach der Beamteneigenschaft der Mitglieder des Senates und der Behörden verneinend entschieden haben, bleibt für die besondere Regelung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit kein Raum mehr.

IV. Alleiniger Wirkungskreis des Senates.

Während nach der alten Lübeckischen Verfassung die Vermutung für die Zuständigkeit des Senates sprach, spricht sie nach der geltenden Verfassung für die gemeinschaftliche Wirksamkeit beider Staatskörper, und der eigene

[1]) Art. 80 EG. zum BGB.

Wirkungskreis des Senates ist im Art. 45 genau und erschöpfend geregelt.

Im allgemeinen stehen dem Senat die Befugnisse zu wie den Ministerien in den übrigen deutschen Ländern. Zunächst wird der Grundsatz aufgestellt, daß der Senat die Leitung und Aufsicht in allen Staatsangelegenheiten hat; er hat die vollziehende Gewalt. Der Umfang seiner Zuständigkeiten wird in den Ziffern 1—8 des Art. 45 umschrieben.

Der Senat hat die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten. Grundsätzlich ist die Pflege der Beziehungen zum Ausland der Reichsgesetzgebung ausschließlich vorbehalten. Jedoch können nach Art. 78 Abs. 2 der RV. die Länder in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, Beziehungen zum Ausland pflegen und Staatsverträge abschließen. Die Verträge bedürfen aber der Zustimmung des Reichs. Es gibt hiernach noch Angelegenheiten, „in denen das Land über ein gewisses Maß völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit verfügt" — das Land handelt bei Abschluß des Vertrages im eigenen Namen und schafft Rechtsbeziehungen nur für das Land, nicht für das Reich.[1]) Dem Senate steht aber nicht der Abschluß des Staatsvertrages zu, sondern nur die Vollziehung. Der Abschluß ist Gegenstand der gemeinschaftlichen Wirksamkeit beider Staatskörper.

Der Senat hat ferner die Vertretung des Staates gegenüber Dritten. Er vertritt auch gemäß Art. 63 der RV.: „Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten", den lübeckischen Freistaat im Reichsrat. Die staatsrechtliche Vertretung im Innern zeigt sich darin, daß dem Senat z. B. die Aufnahme in den Staatsverband sowie die Entlassung aus diesem zusteht.

Der Senat hat das Recht der Begnadigung, d. h. die Aufhebung oder Milderung eines bereits rechtskräftigen Strafurteils. Im Gegensatz bedürfen Amnestien eines übereinstimmenden Beschlusses von Senat und Bürgerschaft,

[1]) Anschütz, Kommentar zur RV. Art. 78, 2.

wie auch Amnestien im Reich oder in den Ländern eines Gesetzes bedürfen. Das Recht der Abolition wird man dem Senat nicht zusprechen dürfen, sondern wird auch hierfür, für die Niederschlagung noch anhängiger Strafprozesse, einen übereinstimmenden Beschluß beider Staatskörper als erforderlich erachten müssen.

Der Senat hat weiter die Leitung und Beaufsichtigung sämtlicher Zweige der Staats- und Gemeindeverwaltung, sowie die Aufsicht über das Vermögen der anerkannten Religionsgesellschaften und die Wahrnehmung der Rechte des Staates in kirchlichen Angelegenheiten. Ehe in den Verfassungsverhandlungen diese Frage die kirchlichen Angelegenheiten betreffend entschieden wurde, holte die gemeinsame Kommission ein Gutachten über die beiden folgenden Fragen ein:

1. ob angesichts der Reichsverfassung die rechtliche Möglichkeit bestehe, das Kirchenregiment des Lübecker Senates in der evangelisch-lutherischen Landeskirche nach Maßgabe des Art. 2 der Kirchenverfassung von 1895 noch weiter aufrecht zu erhalten und
2. inwieweit das vom Senate auszuübende staatliche Oberaufsichtsrecht über alle im lübeckischen Staat vorhandenen Religionsgesellschaften durch die Bestimmungen der Verfassung berührt werde?

Kahl[1]) führte folgendes aus: Die Revolution hatte in den deutschen republikanischen Staaten an dem Rechtsbestand der evangelischen Kirchenverfassung an und für sich nichts geändert und zu ändern vermocht. Darin waren sie günstiger gestellt als die Monarchien, in denen der Sturz der Landesherren automatisch die Stütze der evangelischen Kirchenverfassung abgebrochen hatte. Hier allein konnte daher auch die Frage entstehen, an welches Rechtssubjekt die erledigte Kirchengewalt nunmehr übergegangen sei, und die Antwort lautete: an die Kirche selbst.

---

[1]) Rechtsgutachten über Kirchenregiment und Kirchenhoheit im lübeckischen Staate.

Für die Stellungnahme zu Frage 1) kommt es auf den Sinn des Art. 137 Abs. 1 der RV. an, indem es heißt: „Es besteht keine Staatskirche." Dieser Satz bedeutet aber dreierlei:

1) keine Staatskirche heißt: der Staat selbst darf nicht konfessionell sein,

2) keine Staatskirche heißt: keine Kirchengesellschaft darf vor anderen Kirchen oder Religionsgesellschaften im Staate mit staatlichen Vorrechten oder Privilegien irgend welcher Art ausgestattet sein. In Ansehung der Staatsangehörigen muß der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis unabhängig sein,

3) keine Staatskirche heißt endlich: spezifisch-kirchliche Funktionen können nicht kraft staatlichen Rechtszwanges von Staatsorganen auszuüben sein.

Frage 1) ist zu verneinen. Das Kirchenregiment des Senates über die evangelisch-lutherische Kirche kann nicht mehr aufrecht erhalten werden. Dafür ist es unerheblich, daß durch die Revolution die Kontinuität in der Stellung des Senates nicht unterbrochen ist, sondern das entscheidende Moment liegt in der innerkirchlichen Natur des von dem Senat innegehabten Kirchenregimentes.

Die zu 2) aufgestellte Frage über Fortdauer und Inhalt eines staatlichen Oberaufsichtsrechtes wird von Kahl bejaht.[1]) „Auch unter den Bestimmungen der neuen Reichsverfassung könne eine Staatsaufsicht insoweit fortbestehen, als es im Wesen und im Bedürfnis des zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung und der Staatssicherheit gelegen sei. Die Forderung dieser Staatsaufsicht sei auch künftig unentbehrlich, sie sei das notwendige Korrelat dazu, daß die Kirchengesellschaften öffentliche Korporationsfähigkeit haben, ferner dazu, daß die Staatsleistungen gegenüber den Religionsgesellschaften noch fortdauern und abgelöst werden müßten, endlich dazu, daß ein staatlicher

[1]) Vgl. auch Hatschek, Staatsrecht I S. 222.

Schutz für die Kirchen fortbestehe. Alles dies bedinge aber auch die Fortdauer der Staatsaufsicht.

Ein Bestätigungsrecht des Senates aber gebe es auf Grund von Art. 137 Abs. 3 Satz 2 der RV. nicht mehr. Bestätigungsrechte könnten in Zukunft nur von rein kirchlichen Verfassungsorganen ausgeübt werden." Diese in dem Gutachten von Kahl vertretene Ansicht ist der Bestimmung des Art. 45 Ziffer 6 zugrunde gelegt worden.

Der Senat hat ferner die Veröffentlichung der Gesetze und die Sorge für deren Vollziehung. Es fehlt eine Bestimmung über die Ausfertigung; jeder Verkündung muß aber eine Ausfertigung vorangehen, die den Zweck hat, das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzbeschlusses zu bezeugen,[1]) oder wie sich Anschütz ausdrückt,[2]) das „Gesetz mit öffentlich-rechtlicher Wirksamkeit zu beurkunden. Gegenstand der Beurkundung ist einerseits die Echtheit des Gesetzestextes, d. h. die Übereinstimmung mit dem vom Reichstag sanktionierten Gesetzesinhalt, andererseits die Legalität des Gesetzgebungsverfahrens." Für Preußen führt Hatschek aus: „Auch die preußische Verfassung verpflichtet das Staatsministerium nur zur Verkündung der verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze, setzt also die Prüfung, ob die Gesetze so zustande gekommen sind, als Pflicht des Staatsministeriums voraus." Dasselbe muß man auch für Lübeck annehmen. Wenn auch hier in der Verfassung der Ausdruck „Veröffentlichung" gebraucht ist, so ist dieser mit der „Verkündung" gleichzusetzen, und die Pflicht der Ausfertigung muß als gegeben vorausgesetzt werden.

Dem Senat steht der Erlaß von Verordnungen zu, die die Ausführung und Handhabung bestehender Gesetze betreffen, weiter der Erlaß von Polizeiverordnungen und Verfügungen in Gewerbeangelegenheiten, die Festsetzung von Gebühren, soweit sie sich lediglich als ein Entgelt für die durch Verordnungen oder Verfügung vorgeschriebe-

[1]) Hatschek, Staatsrecht II S. 94.
[2]) Anschütz, Kommentar zur RV. Art. 70.

nen besonderen staatlichen Leistungen darstellen. Als letztes gehören zu dem eigenen Wirkungskreis des Senates die Berufung und Ernennung, Dienstanweisung und Entlassung der Staats- und Gemeindebeamten, sowie die Verleihung von Titeln. Abweichend von den Verfassungen von Hamburg und Bremen, in denen lediglich von der Ernennung der Beamten durch den Senat gesprochen wird, werden in Lübeck die Gemeindebeamten besonders hervorgehoben. Ihre Ernennung und Entlassung durch den Senat beruht auf dem Grundsatz, daß Senat und Bürgerschaft auch die Gemeindeangelegenheiten zu erledigen haben und in dieser Hinsicht als Gemeindeorgane anzusehen sind. Auf diese Frage wird später in einem besonderen Kapitel über die Gemeindeangelegenheiten der Stadt Lübeck einzugehen sein.

§ 5: Die Bürgerschaft.

I. Wahl, Wahlperiode und Zusammensetzung.

1) Wahl.

Die Volksvertretung im lübeckischen Freistaat führt nach wie vor den Namen Bürgerschaft. Das aktive Wahlrecht haben nach Art. 17 der Verfassung „alle reichsdeutschen Männer und Frauen, die das 20. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz im lübeckischen Staatsgebiet haben." Die Ausübung des Wahlrechts ist nicht mehr abhängig von dem Besitz der Staatsangehörigkeit, jedoch ist die Ansässigkeit im Lande selbstverständliche Voraussetzung. Es könnte im Hinblick auf Art. 17 der RV. zunächst zweifelhaft erscheinen, ob die Wahlberechtigung von der Dauer eines Aufenthaltes von drei Monaten im Lande abhängig gemacht werden kann, da Art. 17 RV. vorschreibt, daß die Wahlberechtigung zur Volksvertretung **allen** Reichsdeutschen zusteht. Es heißt zwar im Abs. 2, daß durch Landesgesetz die Wahlberechtigung in der Gemeinde von der Dauer eines Aufenthaltes bis zu einem Jahr abhängig gemacht werden kann, aber diese Vorschrift bezieht sich

lediglich auf Ortsgemeinden. Es ist nicht angängig, Art. 17 Abs. 2 auf die Bürgerschaft in Lübeck anzuwenden, obgleich die Bürgerschaft gleichzeitig die Gemeindeangelegenheiten wahrzunehmen hat. Man müßte dann für die Wahl der Bürgerschaft als des Staatsorgans eine besondere Bestimmung treffen, was praktisch jedoch nicht möglich ist.

Der Sinn des Art. 17 der RV. ist der, daß die Wahlberechtigung nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig gemacht werden darf, wohl aber ist es gerechtfertigt, die Ausübung des Wahlrechts von der Dauer eines bestimmten Aufenthaltes abhängig zu machen, denn es ist notwendig, daß der Wähler die Verhältnisse des Landes, in dem er wählt, in einem gewissen Umfang kennt. Die Ausübung des Wahlrechts ist in allen deutschen Ländern durch eine gewisse Ansässigkeit bedingt, indem in den Verfassungen entweder gesagt wird: Die im Lande wohnen oder in dem eine zeitlich bestimmte Dauer des Aufenthaltes vorgeschrieben worden ist.

2) Wählbarkeit.

Sie bestimmt sich nach Art. 19 der Verfassung von Lübeck. Im allgemeinen kommen für Lübeck für die Wählbarkeit in die Bürgerschaft gleiche oder ähnliche Bestimmungen in Betracht wie in den übrigen Ländern. Im einzelnen sind die Vorschriften über Alter und Dauer des erforderlichen Aufenthaltes im Lande verschieden geregelt. Über die Besonderheit der Wählbarkeit der Senatsmitglieder in die Bürgerschaft ist bereits im § 4 I 2 gesprochen worden.

3) Wahlperiode.

Die Bürgerschaft wird nach Art. 21 auf Grund des allgemeinen gleichen unmittelbaren und geheimen Wahlrechts nach den Grundsätzen der Verhältniswahl auf drei Jahre gewählt. Hinsichtlich der Wahlperiode begegnet uns hier eine Besonderheit Lübecks, auch der beiden anderen Hansestädte Hamburg und Bremen. Nach den

Verfassungen des Reichs und der Länder zerfällt die Wahl- oder Legislaturperiode in Sitzungsperioden, auch Tagungen oder Sessionen genannt. Die Wahlperiode in Lübeck dagegen ist gleich der Sitzungsperiode. Eine Einteilung in einzelne Sitzungsperioden oder Tagungen gibt es nicht. Die Wahlperiode zerfällt zwar in Versammlungen, oder wie es in den Stenographischen Berichten der Bürgerschaft heißt: in Sitzungen. Aber diese Versammlungen sind nicht einer Sitzungsperiode oder Tagung gleichzusetzen. Wollte man den Begriff der Sitzungsperiode auf Lübeck anwenden, so gäbe es nur eine einzige Sitzungsperiode, die mit der Wahlperiode zusammenfällt. Diese Frage nach der Wahlperiode und ihrer Einteilung ist wichtig für den Begriff der Kontinuität oder Diskontinuität der Geschäfte und für die Immunität der Mitglieder der Bürgerschaft. Während bei einer Einteilung der Wahlperiode in Tagungen der Schluß der Tagung die Diskontinuität der Geschäfte zur Folge hat, kann bei einer Wahlperiode, die nur aus einer Tagung besteht, eine Diskontinuität überhaupt nicht eintreten. Es herrscht während der ganzen Wahlperiode Kontinuität. Sie wird auch durch Art. 36 Abs. 5 der Verfassung von Lübeck noch bestätigt, indem es dort heißt: Die Verhandlungen über Anträge des Senates haben vor allen anderen Gegenständen, abgesehen von den in der letzten Versammlung nicht erledigten, den Vorzug. Daraus ergibt sich, daß in jeder Versammlung in den in der vorigen unerledigt gebliebenen Geschäften fortgefahren werden kann; es ist nicht erforderlich, daß sie von neuem verhandelt werden.

Die Frage nach der Immunität wird im Zusammenhange mit der Stellung der Bürgerschaftsmitglieder zu behandeln sein.

4) Organisation.

Die Wirksamkeit der Bürgerschaft beginnt nach einer Neuwahl am 1. Montag im Dezember. Die Bürgerschaft hat das Selbstversammlungsrecht. Hatschek[1]) führt zu

[1]) Staatsrecht I S. 400 ff.

dem Recht der Volksvertretung, sich selbst zu versammeln, folgendes aus: „Ein wesentliches Praerogativ des Fürsten in der modernen Monarchie ist, daß er die parlamentarische Körperschaft einberufen, vertagen und schließen darf. Umgekehrt ist die moderne Demokratie von dem Dogma durchdrungen oder, was auch die andere Seite dieser Permanenz ist, dem sogen. Selbstversammlungsrecht der parlamentarischen Körperschaft. Sie findet sich in einer mehr oder minder abgeschwächten Form in allen modernen Demokratien. Daß die gewaltentrennende Demokratie an diesem Dogma festhält kann nicht befremden. Durch dieses wird der Zusammentritt und die Tagung der Legislatur unabhängig von dem Willen der Exekutive und nur von dem Willen der Legislative abhängig. Dem Schema der Gewaltentrennung, wonach die Exekutive keine Ingerenz auf die Legislatur und umgekehrt die Legislatur keine auf die Exekutive nehmen darf, entspricht dies vollkommen. Aber auch den anderen Formen der Demokratie mußte jenes Dogma zusagen; denn es folgt aus der Volkssouveränität. Das im Parlament repräsentierte Volk darf keinen Herrn über sich anerkennen. Es muß sein eigener Herr bleiben und daher muß die Legislatur durch ihren eigenen Willen bestimmen, wann ihre Mitglieder zusammentreten und wann sie wieder auseinander gehen sollen." [1])

Der Freistaat Lübeck gehört zu den Demokratien, in denen die Trennung der Gewalten nicht durchgeführt ist. Für ihn gründet sich das Selbstversammlungsrecht der Bürgerschaft auf den Grundsatz der Volkssouveränität. Für das Selbstversammlungsrecht sprechen auch Art. 25 Satz 1 und Art. 28 der Verfassung. Im Art. 28 wird bestimmt: „daß die Bürgerschaft durch den Wortführer berufen wird, wenn der Senat es für erforderlich erachtet oder mindestens 20 Mitglieder bei dem Wortführer unter Darlegung des Zweckes es schriftlich beantragen." Die Einberufung geschieht nur durch den Wortführer der

[1]) Vgl. auch Anschütz, Kommentar zur RV. Art. 24; Loening, Die Verfassung von Thüringen § 12/13; Bazille, Die Verfassung Württembergs § 15.

Bürgerschaft. Dem Senat steht das Recht der Einberufung der Bürgerschaft nicht direkt zu. Das Recht der Selbstversammlung und die Einberufung sind in den Ländern verschieden geregelt. In jedem Falle hat die Volksvertretung das Recht, sich selbst zu versammeln. In einzelnen Fällen aber hat auch die Landesregierung (oder das Staatsministerium) das Recht [1]) oder der Landtagspräsident das Recht [2]) oder die Pflicht, den Landtag einzuberufen. Die Einberufung durch den Landtagspräsidenten geschieht in den meisten Fällen in der Zeit zwischen dem Schluß der Tagung und dem Tag des Wiederzusammentrittes, ausgedrückt durch die Worte: Der Landtag versammelt sich alljährlich am . . . . . Der Präsident des Landtages muß ihn früher einberufen, wenn . . . . ., d. h. die Einberufung geschieht zu einem früheren Termin als dem Tag, der für den Wiederzusammentritt festgesetzt war.

In der ersten Versammlung wählt die Bürgerschaft den Wortführer und dessen Stellvertreter. Das Wahlverfahren ist in Art. 26 der Verfassung genau geregelt. Der Wortführer ist der Vorsitzende der Bürgerschaft, wie dies der Reichstagspräsident im Reichstag, der Landtagspräsident im Landtag ist. Die Wahl erfolgt in Lübeck auf ein Jahr. Eine Besonderheit ist die Verpflichtung zur Annahme der Wahl. In den übrigen deutschen Ländern werden die Vorsitzenden der Volksvertretungen auf die Dauer der Wahlperiode gewählt. Aber es besteht nirgends eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl. In Bremen wird sogar im § 23 im Gegensatz zur alten Verfassung ausdrücklich betont, daß die Gewählten zur Ablehnung der Wahl befugt sind. Aus der Verpflichtung zur Annahme der Wahl in Lübeck erklärt sich auch die Wahl auf die Dauer eines Jahres. Eine Wiederwahl des Wortführers und seiner Stellvertreter ist zulässig. Im Falle der Wiederwahl aber sind die Gewählten berechtigt, die Wahl abzulehnen. Die Wahl auf ein Jahr bei dem Grundsatz

[1]) Beispielsweise Verfassung von Preußen Art. 17; Verfassung von Württemberg § 15; Verfassung von Thüringen § 12/13.

[2]) Verfassung von Württemberg § 15.

der Verpflichtung zur Annahme erscheint nur gerechtfertigt; denn es können in der Person des Wortführers oder der Stellvertreter Umstände eintreten, die diesen zwar gestatten, Mitglieder der Bürgerschaft, nicht aber Wortführer oder dessen Stellvertreter zu sein.

Nach Art. 25 Satz 4 können der Wortführer und dessen Stellvertreter nicht dem Geschäftsvorstand des Bürgerausschusses angehören. Die Bestimmung des Art. 34 der alten Verfassung, der zufolge der Wortführer aus dem Bürgerausschuß austreten mußte, schien dem Unterausschuß der Bedeutung und Wichtigkeit des Bürgerausschusses nicht mehr zu entsprechen.

Die Bürgerschaft wählt ferner gemäß Art. 27 einen Schriftführer. Dieser hat auf Erfordern auch die Schriftführung in den Ausschüssen wahrzunehmen. Er ist Staatsbeamter im Sinne des lübeckischen Beamtengesetzes. Der Geschäftsgang bei den Beratungen der Bürgerschaft wird, soweit er nicht in der Verfassung geregelt ist, durch die Geschäftsordnung, die die Bürgerschaft beschließt, bestimmt.

II. Stellung der Bürgerschaft.

1) Bürgerschaft und Landtag.

Die Bürgerschaft ist die Volksvertretung in Lübeck. Die Frage, ob die Bürgerschaft der „Landtag" ist, oder demselben gleichzusetzen ist, hängt damit zusammen, ob für die Stellung eines Landtages die Bezeichnung oder der Sinn zu gelten hat. In der Verfassung von Bremen wird im § 21 ausdrücklich betont, „daß die Mitglieder der Bürgerschaft die in der Reichsverfassung für die Mitglieder der Landtage festgesetzten Rechte genießen." Gemeint sind mit dieser Vorschrift die Bestimmungen der Art. 36 und 37 der RV. In Lübeck gibt es eine derartige Regelung dieser Frage nicht. Aber man darf deshalb nicht annehmen, daß die Mitglieder der Bürgerschaft nicht ebenso geschützt wären wie die Mitglieder der Landtage. Vielmehr kommt es hier auf den Sinn und Inhalt des Begriffes Landtag an. Beide, sowohl die Bürgerschaft als auch die Landtage, sind Volksvertretungen und die Art. 36

und 37 der RV. wollen besagen, daß die Abgeordneten, d. h. die Mitglieder der Volksvertretungen geschützt werden sollen, so daß die Vorschriften auch für die Mitglieder der Bürgerschaft zu gelten haben.

2) Auflösung der Bürgerschaft.

Die Eigenart der Lübecker Verfassung vom 23. Mai 1920 zeigt sich ganz besonders darin, daß sie eine Auflösung der Bürgerschaft nicht kennt. Damit wäre das parlamentarische System vollkommen durchgeführt, trotz der scheinbar mit diesem Prinzip nicht ganz übereinstimmenden Stellung des Senates.

Während vielfach in anderen parlamentarisch regierten Staaten die Regierung bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Parlament zwei Wege hat, entweder zurückzutreten oder die Auflösung des Parlamentes herbeizuführen, gab es in Lübeck den letzteren Weg nicht. Nach der Verfassung vom 23. Mai 1920 ohne den Nachtrag hatte der Senat nicht die Möglichkeit, die Bürgerschaft zur Auflösung zu bringen; aber auch die Bürgerschaft selbst hatte nicht die Möglichkeit, ihre Auflösung zu beschließen. In allen deutschen Ländern, auch in Hamburg und Bremen, gibt es eine Auflösung der Volksvertretung. In Hamburg und Bremen kann die Bürgerschaft sich durch eigenen Beschluß auflösen. In Bremen kann außerdem eine Auflösung durch Volksentscheid stattfinden. Das hamburgische Volk hat an und für sich nicht die Macht, die Bürgerschaft aufzulösen, aber es kann zu einer Auflösung kommen, wenn dem Senat, dem das Vertrauen der Bürgerschaft entzogen wird, oder falls das Vertrauen einem einzelnen Mitglied entzogen wird, für das der Senat eintritt, einen Volksentscheid darüber herbeiführt, ob er — der Senat — zurückzutreten hat, oder ob die Bürgerschaft neu zu wählen ist.

Die Frage der Auflösung der Bürgerschaft ist in Lübeck durch den Nachtrag zur Verfassung vom 10. Oktober 1923 im Art. 14 geregelt worden und zwar ähnlich wie in Hamburg. Ein Recht der Bürgerschaft, sich selbst aufzu-

lösen, besteht auch heute noch nicht. Es besteht nur wie in Hamburg die Möglichkeit, daß der Senat einen Volksentscheid herbeiführt, falls die Bürgerschaft dem gesamten Senat oder einem einzelnen Mitglied desselben, für das der Senat eintritt, das Vertrauen entzieht. Das Volk hat darüber zu entscheiden, ob der Senat zurückzutreten hat. Wird diese Frage durch den Volksentscheid verneint, so ist die Bürgerschaft neu zu wählen. In der Möglichkeit der Neuwahl der Bürgerschaft liegt die Auflösung, die zwar im Art. 14 nicht ausgesprochen ist, begründet.

III. Stellung der Mitglieder der Bürgerschaft.

Die Mitglieder der Bürgerschaft sind Vertreter der Gesamtheit der Bevölkerung. Sie sind von keinerlei Weisung abhängig, sondern haben vielmehr lediglich ihrer Überzeugung von dem zu folgen, was das Staatswohl erfordert (Art. 19 Abs. 2).

Sie haben wie in den Parlamenten anderer Länder Rechte und Pflichten. Die Mitglieder der Bürgerschaft üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus, jedoch haben sie nach Art. 23 ein Recht auf Aufwandsentschädigung. Ferner gelten für sie die Vorschriften der Art. 36 und 37 der RV., d. h. Äußerungen, die das Mitglied der Bürgerschaft in Ausübung seines Berufes tut, sind von jeder Verantwortung frei. Eine Besonderheit gerade im Hinblick auf Lübeck bietet die Anwendung des Art. 37 der RV., in dem es heißt: „Kein Mitglied des Reichstages oder eines Landtages kann ohne Genehmigung des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen ist." Da in Lübeck wie auch in Hamburg die Wahlperiode gleich der Sitzungsperiode ist, dauert das Privileg der Immunität für die Bürgerschaftsmitglieder grundsätzlich während der ganzen Wahlperiode an. Die Behandlung der Abgeordneten im Art. 37 der RV. ist von Bedeutung für die Verjährung einer straf-

baren Handlung. Hierbei gilt aber von vornherein der Satz, daß die Unterbrechung der Strafverfolgung den Abgeordneten nicht überhaupt straffrei machen kann.[1]) Dies wird auch in § 69 Abs. 1 Satz 1 StGB. geregelt, der bestimmt: „daß die Verjährung während der Zeit ruht, in welcher auf Grund gesetzlicher Vorschrift die Strafverfolgung nicht begonnen oder nicht fortgesetzt werden kann." Begeht daher der Abgeordnete während der Sitzungsperiode eine strafbare Handlung, so beginnt die Verjährung erst mit dem Schluß der Sitzungsperiode zu laufen, in Lübeck deshalb grundsätzlich erst nach Ablauf der Wahlperiode.

Die Strafverfolgung während der Sitzungsperiode kann aber mit Genehmigung der Volksvertretung stattfinden. Die Bürgerschaft hat daher die Pflicht, jeden einzelnen Fall, in dem ein Mitglied der Bürgerschaft eine strafbare Handlung begangen hat, sorgfältig zu prüfen, ehe es die Genehmigung erteilt oder versagt. Sie wird sich insbesondere bei der Versagung der Genehmigung klarmachen müssen, daß sie mit der Versagung die Strafverfolgung für längere Zeit, ja vielleicht überhaupt unmöglich macht.[2])

IV. Alleiniger Wirkungskreis der Bürgerschaft.

Nachdem die Verfassung zunächst die gemeinschaftliche Wirksamkeit beider Staatskörper, danach den alleinigen Wirkungskreis des Senates behandelt, hätten daran anschließend die von der Bürgerschaft allein zu beschließenden Gegenstände aufgeführt werden können. Das ist nicht geschehen, eine Zusammenstellung der Befugnisse der Bürgerschaft ist in dieser Fassung nicht eingefügt.

Der alleinige Wirkungskreis der Bürgerschaft ist verhältnismäßig eng. Zu ihm gehören nur:

1. die Wahlen und Wahlvorschläge Art. 7,
2. die Wahl der ständigen Ausschüsse Art. 49 ff. und die Wahl des beschließenden Ausschusses.

[1]) Hatschek, Staatsrecht I S. 474.

[2]) Mittelstein, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 13 S. 48/49.

Da die Bürgerschaft nach Art. 49 befugt ist, ständige Ausschüsse einzusetzen, so hat sie auch allein die Wahl weiterer als in der Verfassung genannten Ausschüsse vorzunehmen.

3. die Befugnis, von dem Senat Auskunft über Staatsangelegenheiten zu verlangen Art. 35 Abs. 1.
4. in Verwaltungsfragen Gutachten lübeckischer Behörden einzuholen Art. 35 Abs. 2.

§ 6: Gemeinschaftliche Wirksamkeit von Senat und Bürgerschaft.

1. Gegenstände der gemeinschaftlichen Wirksamkeit.

Die Frage der gemeinschaftlichen Wirksamkeit des Senates und der Bürgerschaft, die sich an die Abschnitte über die Organisation der beiden Staatskörper anschließt, führt uns zurück zu der in ihren Grundzügen bereits behandelten Frage der Neuordnung der Staatsgewalt. Die Beseitigung der in Art. 17 der alten Verfassung ausgesprochenen gesetzlichen Vermutung für die alleinige Zuständigkeit des Senates in Zweifelsfällen macht eine klare Umgrenzung der Zuständigkeit des Senates notwendig, wie dies in Art. 45 geschehen ist. Die Gegenstände der gemeinschaftlichen Wirksamkeit — nicht nur der Nichtgenehmigung — sind im Art. 42 aufgezählt — aber nicht erschöpfend; neue Fälle, in denen eine Regelung bisher noch nicht getroffen ist, werden zu dem Kreis der gemeinschaftlich dem Senat und der Bürgerschaft zu erledigenden Angelegenheiten gerechnet.

Gegenstände der gemeinschaftlichen Wirksamkeit, wie sie in den Ziffern 1 bis 9 des Art. 42 zusammengestellt sind, sind die folgenden:

1) Die Abänderung der Landesverfassung. Im Reich Art. 76 und in den Ländern ist für Verfassungsänderungen eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Es kann sogar (vgl. hierzu Bremen § 58) ein besonderes Verfahren angeordnet werden. Auch in Lübeck ist im Gegensatz zur alten Verfassung für

Verfassungsänderungen ein besonderes Verfahren und das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit bei Annahme des Antrages im Art. 37 vorgesehen. Ausdrücklich geregelt und hervorgehoben wird im Abs. 2, daß ein Gesetz, das nicht die Abänderung des Wortlauts der Verfassung unmittelbar zum Gegenstande hat, soweit unwirksam ist, als es mit der Verfassung im Widerspruch steht.

2) Der Erwerb und die Veräußerung von Hoheitsrechten.

3) Erlaß, authentische Auslegung, Änderung und Aufhebung der Gesetze, sowie der Verordnungen in Handelssachen.

Die wichtigste Funktion der gemeinschaftlichen Wirksamkeit von Senat und Bürgerschaft ist die Gesetzgebung. Ein Gesetz kommt grundsätzlich nur durch den übereinstimmenden Beschluß von Senat und Bürgerschaft zustande. Für den Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Staatskörpern findet ein besonderes Verfahren statt. Eine Abgrenzung hinsichtlich des Begriffes Gesetz und Verordnung ist in der Verfassung nicht gegeben. Im allgemeinen gilt folgendes: Alle staatlichen Willensakte, die allgemeine Normen aufstellen, sind je nach ihrer Entstehungsart Gesetze oder Verordnungen. Art. 7 der hessischen Verfassung bestimmt: „Allgemein verbindliche Anordnungen der Staatsgewalt, durch die Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben werden, bedürfen grundsätzlich der Gesetzesform." Hier liegt der Gedanke zugrunde, daß das Volk bei dem Erlaß der für es selbst verbindlichen Rechtsnormen entweder mittelbar durch die Volksvertretung oder unmittelbar durch den Volksentscheid mitwirken soll. Ein formelles Gesetz ist in allen den Fällen notwendig, in denen es in der Verfassung oder einem Gesetz vorgeschrieben ist. Im Gegensatz hierzu stehen die Verordnungen, die wiederum in Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen zerfallen. Rechtsverordnungen kann eine Regierung nur dann erlassen, wenn sie durch Gesetz hierzu ermächtigt

ist.[1]) Dagegen ist der Senat als oberste Verwaltungsbehörde zuständig, Verwaltungsverordnungen zu erlassen; diese enthalten keine Rechtssätze, sondern regeln nur die Einrichtung des Staates und die Tätigkeit seiner Organe innerhalb der Schranken des geltenden Rechts. „Sie wenden sich instruktionell an die Behörden, nicht rechtssatzmäßig an die Bürger.“[2])

Eine Besonderheit Lübecks ist die Hervorhebung des Erlasses von Verordnungen in Handelssachen. Auch sie bedürfen eines übereinstimmenden Beschlusses beider Staatskörper zu ihrer Entstehung. Diese Vorschrift entspricht dem Charakter Lübecks als Handelsstadt.

4) Einführung, Änderung und Aufhebung von Steuern, Abgaben und Gebühren.

5) Erlaß einer Amnestie.

6) Beschlußfassung über Anwendung des Enteignungs- und Sozialisierungsrechts.

7) Die jährliche Feststellung des staatlichen Haushaltsplanes der öffentlichen Wohltätigkeitsanstalten mit der Maßgabe, daß den durch besonderen Rat und Bürgerbeschluß bewilligten Einnahmen und Ausgaben die Genehmigung einseitig weder von dem Senat noch von der Bürgerschaft versagt werden darf.

8) Die Bewilligung der im staatlichen Haushaltsplan nicht bereits vorgesehenen Ausgaben mit der Beschränkung, daß — unbeschadet des Rechts der Bürgerschaft eine Darlegung der geleisteten Zahlungen zu verlangen — die Zustimmung der Bürgerschaft nicht versagt werden darf zu einer nach Aufgabe des Senates erforderlichen Verstärkung der Geldmittel für Ehrenausgaben des Senates und für diplomatische Verhandlungen und Sendungen.

[1]) Beispielsweise das Recht des Senates, polizeiliche Verordnungen zu erlassen. Art. 45 Ziff. 7.

[2]) Anschütz, Kommentar zur RV. Art. 77, 2.

9) Die Vornahme wesentlicher Änderungen im Wirkungskreis der einzelnen Behörden.

Im Art. 43 der Verfassung folgen die Bestimmungen über die Mitwirkung beider Staatskörper bei der Verwaltung des Staatsvermögens, die im wesentlichen die gleichen geblieben sind wie in der alten Verfassung. Auch in den Verfassungen der übrigen Länder sind Bestimmungen über das Staatsvermögen (auch Staatsgut genannt), getroffen worden.[1])

2. Gang der Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft (Gang der Gesetzgebung).

Als das Recht der Initiative bei der Gesetzgebung bezeichnet Hatschek[2]) jene öffentliche Machtbefugnis, welche den Gesetzgebungsapparat in Bewegung setzt, d. h. die Befugnis, auf die gesetzgebende Körperschaft mit Reaktionspflicht dieser einzuwirken. Hatschek unterscheidet die äußere und die innere Initiative: „Das äußere Initiativrecht räumt der parlamentarischen Körperschaft im Verhältnis zur Regierung oder zu einer zweiten am Gesetzgebungsprozeß mitbeteiligten Körperschaft oder umgekehrt der Regierung zur gesetzgebenden Körperschaft oder dem Volk die Kompetenz zum Handeln in dem oben bezeichneten Sinne ein. Das innere Initiativrecht berechtigt das einzelne Mitglied der Volksvertretung (Abgeordneten) im Verhältnis zu den Mitabgeordneten, diese zu einem auf Gesetzgebung gerichteten Handeln zu verpflichten."

Das Recht der äußeren Initiative haben in Lübeck der Senat und die Bürgerschaft, das Recht der inneren Initiative hat jedes Mitglied der Bürgerschaft in Gestalt der Anrege zu Anträgen der Bürgerschaft. Im Art. 34 der Verfassung von Lübeck wird bestimmt: „Jedes Mitglied ist berechtigt, Anträge der Bürgerschaft an den

---

[1]) Vgl. beispielsweise Braunschweig Art. 7; Lippe-Detmold Art. 52; Oldenburg § 81.

[2]) Hatschek, Staatsrecht II S. 20 ff.

Senat anzuregen. Der Anrege ist jedoch nur dann Folge zu leisten, wenn sie dem Wortführer schriftlich mitgeteilt ist und von mindestens 10 Mitgliedern der Versammlung unterstützt wird. Die Bürgerschaft entscheidet, ob die Anrege zur Begutachtung an einen Ausschuß überwiesen werden soll. Mit Zweidrittelmehrheit kann die Bürgerschaft die Anrege auch als Antrag unmittelbar an den Senat überweisen." Die Vorschrift des Art. 34 stimmt im wesentlichen mit Art. 44 der alten Verfassung überein, wonach allerdings alle Anregen von Mitgliedern der Bürgerschaft zu Anträgen an den Senat der Begutachtung durch den Bürgerausschuß unterlagen. Das Verfahren ist dahin abgeändert, daß die Bürgerschaft jetzt mit Zweidrittelmehrheit diese Anregen unmittelbar dem Senat überweisen kann. Daraus ergibt sich aber ferner, daß Anregen bei Annahme mit einfacher Stimmenmehrheit stets der Begutachtung durch einen Ausschuß unterworfen werden müssen. Bei einer Unterstützung der Anrege durch 10 Mitglieder entscheidet die Bürgerschaft, ob die Anrege einem Ausschuß zur Begutachtung zu überweisen ist oder nicht. Entscheidet sie sich für das letztere, so ist damit die Anrege verworfen. Entscheidet der Ausschuß in negativer Hinsicht, so muß die Anrege ebenfalls verworfen werden. Entscheidet er in bejahendem Sinne, dann wird die Anrege als Antrag der Bürgerschaft dem Senat überwiesen.[1])

Die dritte Möglichkeit der äußeren Initiative, die des Volkes in Gestalt des Volksbegehrens, gibt es in Lübeck nicht im Gegensatz beispielsweise zu Bremen, wo sie durch § 5 der Verfassung gegeben ist.

Senat und Bürgerschaft verhandeln in Lübeck getrennt. Eine gemeinsame Versammlung findet nur statt im Falle des Art. 10 der Verfassung bei der feierlichen Einführung und Vereidigung eines neugewählten Senatsmitgliedes.

Nach Art. 29 der Verfassung ist spätestens fünf Tage vor der Versammlung jedem Bürgerschaftsmitglied ein

[1]) Vgl. zu der Frage der äußeren Initiative der Volksvertretung: Verfassung von Thüringen § 28; von Lippe-Detmold Art. 70, 2; von Sachsen Art. 34.

Abdruck der zur Verhandlung stehenden Anträge des Senates zuzustellen. Sodann stellt der Senat in der Versammlung der Bürgerschaft seinen Antrag. In der Versammlung, in der der Antrag gestellt worden ist, muß auch ein Beschluß gefaßt werden. Ehe aber ein Antrag des Senates von der Bürgerschaft angenommen wird, bedarf er einer zweiten Lesung, ausgenommen, wenn schon bei der ersten Lesung zwei Drittel aller an der Versammlung teilnehmender Mitglieder für die Annahme des Antrages stimmen, und in dem Fall der Beratung des Haushaltsplanes. Die Bürgerschaft kann aber auch hinsichtlich eines Senatsantrages beschließen, den Antrag zunächst einem Ausschuß zur Prüfung und Berichterstattung zu überweisen. Die Weiterverhandlung über den Antrag findet dann wiederum in der Versammlung der Bürgerschaft statt. Stimmen Senat und Bürgerschaft überein, daß der Gedanke Gesetz werden soll, so wird der übereinstimmende Beschluß durch Rat- und Bürgerschluß zum Gesetz erhoben.

Die von der Bürgerschaft dem Senat überwiesenen Anträge der Bürgerschaft werden ebenfalls in der Versammlung der Bürgerschaft verhandelt. Der Senat hat sich sodann zu erklären, ob er dem Antrag der Bürgerschaft zustimmt. Stimmt er zu, wird auch in diesem Falle der Antrag durch Rat- und Bürgerschluß zum Gesetz erhoben.

III. Die Vertretung des Senates in den Versammlungen der Bürgerschaft durch die Senatskommissare.

Eine Besonderheit des lübeckischen Staatsrechts findet sich in der Teilnahme des Senates an den Verhandlungen der Bürgerschaft durch den ständigen Senatskommissar. Art. 31 bestimmt: „Zur Teilnahme an den Verhandlungen der Bürgerschaft entsendet der Senat Kommissare." Die Vertretung geschieht in der Regel durch den hierzu bestellten ständigen Senatskommissar, zu dessen Entsendung in die Bürgerschaft der Senat verpflichtet ist. Nach den Vorschriften der Verfassungen des Reichs und der Länder

haben die Vertreter der Regierungen das Recht und nur auf Verlangen der Volksvertretung die Pflicht, an den Verhandlungen der Volksvertretung teilzunehmen.[1]) Diese regelmäßige Anwesenheit des Senatskommissars, abgesehen von den Fällen, in denen die Anwesenheit nicht erforderlich ist, nämlich wenn es sich um Wahlen oder um Gegenstände handelt, über welche die Bürgerschaft ohne Mitwirkung des Senates entscheiden kann, „darf als eine außerordentlich glückliche Eigentümlichkeit des lübeckischen Staatsrechts bezeichnet werden. Die Teilnahme des Senates an den Verhandlungen der Bürgerschaft ist dazu geeignet, den Gang zu erleichtern und zu beschleunigen, auch Mißverständnisse und Zweifel in vielen Angelegenheiten durch Befragen des Kommissars zu beseitigen. Die Vertretung des Senates in den Verhandlungen der Bürgerschaft gewährleistet eine stete Fühlungnahme zwischen beiden Staatskörpern."[2])

§ 7: Die ständigen Ausschüsse.

Die Verfassung von Lübeck kennt vier ständige Ausschüsse, die die Bürgerschaft verpflichtet ist, einzusetzen. Zu ihnen gehören nach Art. 49 der Bürgerausschuß, der Haushaltsausschuß, der Ausschuß für Eingaben und der Wahlausschuß. Die Einsetzung weiterer ständiger Ausschüsse ist der Bürgerschaft vorbehalten und freigestellt, wie sich dies aus Art. 49 Satz 1 ergibt: „Die Bürgerschaft ist befugt, ständige Ausschüsse einzusetzen." Der Bürgerschaft steht hier dasselbe Recht oder dieselbe Pflicht zu, wie den Parlamenten der Länder. Unterschiede bestehen hinsichtlich der Bezeichnung und der Aufgaben, die den betreffenden Ausschüssen zukommen. Die ständigen Ausschüsse im Reich, die der Reichstag verpflichtet ist einzusetzen, sind der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten

---

[1]) Beispielsweise RV. Art. 33; Verfassung von Preußen Art. 24: von Hamburg Art. 23; von Bremen § 31; von Oldenburg § 61.

[2]) Brückner, Staats- u. VerwR. § 35.

und der Überwachungsausschuß.[1]) Bei den Untersuchungsausschüssen besteht für den Reichstag das Recht und teilweise die Pflicht, dieselben einzusetzen. Sie sind Ausschüsse, die von Fall zu Fall eingesetzt werden. Auch in den Ländern handelt es sich bei Einsetzung von Ausschüssen, zu der der Landtag verpflichtet ist, im allgemeinen um solche, die außerhalb der Tagung oder nach Beendigung der Wahlperiode tätig werden,[2]) oder um Untersuchungsausschüsse, die der Landtag das Recht oder auf Antrag einer bestimmten Anzahl seiner Mitglieder die Pflicht hat, einzusetzen.[3]) Die dritte Kategorie sind die Fachausschüsse, bei deren Einsetzung der Landtag keiner Beschränkung unterworfen ist. Die Ausschüsse haben die Aufgabe, Beschlüsse des Reichstages oder eines Landtages vorzubereiten.

Die in den meisten Verfassungen der Länder genannten Ausschüsse zwischen zwei Tagungen oder nach Ablauf der Wahlperiode sowie die Untersuchungsausschüsse sind in der Verfassung von Lübeck nicht hervorgehoben. Das war hinsichtlich der Einsetzung eines Ausschusses, der zwischen zwei Tagungen tätig wird, auch nicht möglich, da es eine Einteilung in Tagungen in Lübeck nicht gibt. Für die Zeit nach Ablauf der Wahlperiode wird man gemäß Art. 53 annehmen müssen, daß der Bürgerausschuß nach Ablauf der Wahlperiode bestehen bleibt, da seine Wahl an jedem ersten Montag im Dezember jeweils auf ein Jahr erfolgt, also auch dann, wenn er für das dritte Jahr der Wahlperiode gewählt wird. Er bleibt bestehen bis zu dem nächsten ersten Montag im Dezember, an dem die Wirksamkeit der neugewählten Bürgerschaft beginnt.[4])

[1]) Vgl. RV. Art. 34 u. 35 Abs. 1 u. 2.

[2]) Verfassung von Preußen Art. 26; von Sachsen Art. 24; von Braunschweig Art. 30; von Mecklenburg-Strelitz § 20.

[3]) Verfassung von Preußen Art. 20; von Sachsen Art. 21; von Thüringen § 23; von Anhalt § 8; und § 15 der Geschäftsordnung.

[4]) Vgl. Verfassung von Hamburg Art. 15 Abs. 3.

I. Der Bürgerausschuß.

1) Allgemeine Kennzeichnung.

Die rechtliche Stellung und die Bedeutung des Bürgerausschusses geht über die anderer Ausschüsse der Bürgerschaft hinaus. Der Bürgerausschuß nimmt auch nach der neuen Verfassung eine selbständige Stellung gegenüber der Bürgerschaft ein. Er wird zwar von der Bürgerschaft gewählt. Auch stellt die Bürgerschaft die Geschäftsordnung auf, aber die Bildung und Aufgaben des Bürgerausschusses sind in der Verfassung geregelt. Die Stellung des Bürgerausschusses ist gegenüber allen übrigen Ausschüssen eine ganz besondere, da der Bürgerausschuß auch nach außen in die Erscheinung tritt, indem er an Stelle der Bürgerschaft Angelegenheiten von geringerer Bedeutung gemeinsam mit dem Senat zu erledigen hat.[1])

2) Wahl und Zusammensetzung.

Der Bürgerausschuß besteht aus 24 Mitgliedern, die von der Bürgerschaft am ersten Montag im Dezember aus ihrer Mitte jeweils auf ein Jahr nach Listen im Verhältnisverfahren auf Grund eingereichter Wahlvorschläge gewählt werden. Die Gewählten sind zur Annahme der Wahl verpflichtet. Das Wahlverfahren bestimmt sich nach den Vorschriften des Art. 52 Abs. 2 und 3. Der Austritt aus dem Bürgerausschuß vor Ablauf des Jahres ist nur aus wichtigen Gründen gestattet.

3) Organisation.

Der Bürgerausschuß wählt sich seinen Geschäftsvorstand, bestehend aus dem Wortführer und zwei Stellvertretern. Auch hier sind die Gewählten wie der Wortführer der Bürgerschaft und dessen Stellvertreter zur Annahme der Wahl verpflichtet. Während nach der alten Verfassung der Wortführer der Bürgerschaft und dessen Stellvertreter dem Bürgerausschuß überhaupt nicht angehören durften, dürfen sie jetzt Mitglied des Bürgeraus-

[1]) Vgl. hierzu: die Bezeichnung „Verhandlungen des Senates mit dem Bürgerausschuß und der Bürgerschaft".

schusses, nicht aber Mitglied seines Geschäftsvorstandes sein. Der Bürgerausschuß hat nicht das Selbstversammlungsrecht, sondern wird durch den Wortführer berufen, wenn der Senat es verlangt oder eine ihm von der Bürgerschaft zur Begutachtung überwiesene Frage es erfordert. Die Verhandlungen des Bürgerausschusses sind grundsätzlich öffentlich. Die Regelung ergibt sich aus der besonderen Stellung des Bürgerausschusses, die dieser hinsichtlich seiner beschließenden Tätigkeit einnimmt. Die Öffentlichkeit wird aber ausgeschlossen, sobald es der Bürgerausschuß oder der Senat begehrt. Die Verhandlungen dagegen, in denen der Bürgerausschuß lediglich seine begutachtende Tätigkeit ausübt, sind nicht öffentlich.[1]).

4) Aufgaben.

Die Zuständigkeit des Bürgerausschusses gliedert sich nach zwei Richtungen:

1) in die begutachtende und
2) in die beschließende Tätigkeit.

Hinsichtlich der beschließenden Tätigkeit entstanden in der gemeinsamen Kommission und dem Unterausschuß zunächst Zweifel, ob es angängig sei, den Bürgerausschuß unter die ständigen Ausschüsse einzureihen,[2]) da der Bürgerausschuß auch zu beschließen, die übrigen Ausschüsse aber nur zu begutachten hätten. Man einigte sich aber doch dahin, den Bürgerausschuß in die Reihe der ständigen Ausschüsse einzufügen.

Die Stellung des Bürgerausschusses ist im Verhältnis zur alten Verfassung im geltenden Recht wesentlich umgestaltet. Seine Zuständigkeitsgrenze ist enger gezogen, auch seine Befugnisse sind andere geworden. Nach den Vorschriften der alten Verfassung mußten sämtliche Anträge des Senates an die Bürgerschaft zunächst dem Bürgerausschuß zur Begutachtung überwiesen werden. Diese Vorschrift wurde in der neuen Verfassung beseitigt.

[1]) Wittern, 10. Sitzung des Unterausschusses.
[2]) 12. Sitzung des Unterausschusses.

Alle Anträge des Senates gelangen jetzt unmittelbar an die Bürgerschaft. Die Bürgerschaft hat es dann in der Hand, ob sie dem Antrag sofort zustimmen oder erst einem Ausschuß zur Begutachtung überweisen will. Dieser Ausschuß braucht aber nicht der Bürgerausschuß zu sein, sondern kann auch ein anderer ständiger Ausschuß oder auch ein besonders zu erwählender sein. Wird der Antrag dem Bürgerausschuß überwiesen, so steht es diesem wiederum frei, aus seiner Mitte einen Ausschuß zu ernennen und diesen mit der Begutachtung zu beauftragen. Verhält sich der Bürgerausschuß dem Antrage des Senates gegenüber ablehnend, so bleibt es dem Senate unbenommen, seinen Antrag an die Bürgerschaft zu richten. Es ist im Gegensatz zur alten Verfassung nicht einmal mehr erforderlich, daß der Senat die abweichende Ansicht des Bürgerausschusses bei Stellung des Antrages in der Bürgerschaft vorträgt.

In bezug auf die beschließende Tätigkeit des Bürgerausschusses gelten die Vorschriften des Art. 51: Der Bürgerausschuß übt in gewissen in der Verfassung vorgesehenen Fällen die der Bürgerschaft zustehenden Befugnisse aus. Er entscheidet endgültig an Stelle der Bürgerschaft, so daß der zwischen dem Senat und dem Bürgerausschuß zustandegekommene übereinstimmende Beschluß dieselbe Kraft und Wirksamkeit hat wie ein Rat- und Bürgerschluß, der zwischen Senat und Bürgerschaft zustandekommt.

Bei Ausübung der in Art. 51 vorgesehenen Befugnisse hat der Bürgerausschuß die Stellung eines Parlamentes im kleinen.[1]) Die frühere Berechtigung des Bürgerausschusses aber, Anträge und Vorschläge an den Senat zu bringen, das Recht der Initiative, ist beschränkt auf die ihm im Art. 51 letzter Absatz zustehende Befugnis, Ersuchen zu den ihm überwiesenen Anträgen an den Senat zu richten. Außerdem steht dem Bürgerausschuß das Recht zu, Anregen an die Bürgerschaft zu bringen.

[1]) Bollmann, Staatsrecht S. 63.

Die Befugnisse des Bürgerausschusses, über die er an Stelle der Bürgerschaft zu entscheiden hat, sind im Art. 51 Ziff. 1—5 genau umschrieben und erschöpfend geregelt. Sie sind die folgenden:

1) Geldbewilligungen, die in dem einzelnen Falle oder, wenn in demselben Rechnungsjahr mehrmals für den gleichen Zweck beantragt, in ihrer Gesamtheit die Summe von 10000 ℳ einmaliger Ausgabe oder von 500 ℳ jährlicher Ausgabe nicht überschreiten, sofern nicht die Bewilligung der Entscheidung einer anderen Frage vorgreift, die verfassungsmäßig der Mitgenehmigung der Bürgerschaft bedarf;
2) Verwendung der bereits im Haushaltsplan ausgesetzten Summen, soweit nicht die einzelnen Behörden zur Verwendung dieser Summen berechtigt sind;
3) Erwerb oder Veräußerung von Grundstücken für den Staat, die evangelisch-lutherischen Kirchengemeinden, die öffentlichen Wohltätigkeitsanstalten und die Privatstiftungen, soweit damit nicht ein Erwerb oder Aufgeben von Hoheitsrechten verbunden ist und das Grundstück nicht einen höheren Wert hat als 20000 ℳ (Art. 43);
4) Ausbietung von Rechten des Staates an einem Grundstück (Art. 43) und zwar ohne Rücksicht auf den Wert;
5) Änderungen in der Verwaltung oder in der Benutzung des Eigentums des Staates und der öffentlichen Wohltätigkeitsanstalten, wenn ein Wert von nicht mehr als 20000 ℳ in Frage steht.

In der Verfassung von Bremen ist kein Bürgerausschuß vorgesehen — auch das sog. Bürgeramt des bisherigen Rechts ist beseitigt. Hamburg dagegen hat die Einrichtung des Bürgerausschusses beibehalten und dessen Bildung und Befugnisse in einem besonderen Abschnitt geregelt.

II. Der Haushaltsausschuß.

Er hat lediglich eine vorzuberatende Tätigkeit auszuüben, insbesondere liegt ihm die Vorbereitung der vom Senat der Bürgerschaft vorgelegten Haushaltspläne ob.

III. Der Ausschuß für Eingaben.

Der Ausschuß für Eingaben ist eine besondere Einrichtung. Diesem werden alle an die Bürgerschaft gerichteten Eingaben, (d. h. die dritter Personen), die einen Antrag oder ein Gesuch enthalten, zur Prüfung überwiesen. Die Überweisung kann durch den Wortführer der Bürgerschaft unmittelbar erfolgen. Nach der Begutachtung macht sodann der Ausschuß der Bürgerschaft Vorschläge über die Behandlung der Eingaben.

IV. Der Wahlausschuß.

Als letzter der in der Verfassung aufgeführten ständigen Ausschüsse, die die Bürgerschaft verpflichtet ist einzusetzen, wird der Wahlausschuß genannt. Diesem liegt die Vorbereitung der Wahlen ob. Bei dem Wahlausschuß finden wir eine merkwürdige Zusammensetzung: Der Wahlausschuß besteht aus dem Vorsitzenden und zehn Mitgliedern der Bürgerschaft. Die letzteren werden im Dezember für das folgende Jahr von der Bürgerschaft gewählt. Die sofortige Wiederwahl ist unzulässig. Der Vorsitz im Wahlausschuß wechselt unter den Mitgliedern des Geschäftsvorstandes der Bürgerschaft und zwar in der Weise, daß während der ersten vier Monate des Jahres der Wortführer der Bürgerschaft, während der folgenden vier sein erster und während der letzten vier Monate sein zweiter Stellvertreter den Vorsitz führt.

§ 8: Die nichtständigen Ausschüsse.

Abgesehen von der Befugnis und der Pflicht der Bürgerschaft, ständige Ausschüsse einzusetzen, steht der Bürgerschaft weiter das Recht zu, nichtständige Ausschüsse, d. h. solche von Fall zu Fall einzusetzen, von denen aller-

dings nur der beschließende Ausschuß als ein solcher der Bürgerschaft in der Verfassung im Art. 46 hervorgehoben wird. Aber nicht die Bürgerschaft allein hat das Recht, Ausschüsse einzusetzen; es besteht vielmehr für beide Staatskörper. Zu den von dem Senat und der Bürgerschaft eingesetzten Ausschüssen gehören die gemeinsamen Ausschüsse, die in Art. 47 erwähnt werden und der Vertrauensausschuß, der in dem besonderen Abschnitt des Verfahrens bei beharrlicher Meinungsverschiedenheit beider Staatskörper geregelt wird. Auf den letzteren soll daher hier nicht eingegangen werden.

I. Der beschließende Ausschuß.

1) Allgemeines.

Der beschließende Ausschuß hat im wesentlichen die Aufgaben zu erfüllen, die nach der alten Verfassung von der sogen. Geheimkommission zu erledigen waren. Er wird dann eingesetzt, wenn Senat und Bürgerschaft in der Ansicht übereinstimmen, daß es das Staatswohl nicht gestattet, eine Angelegenheit von außerordentlicher Bedeutung, etwa den Abschluß eines Staatsvertrages, in der Bürgerschaft selbst zu verhandeln. An die Stelle der Bürgerschaft tritt als verhandelndes Organ der beschließende Ausschuß. Zwischen Senat und Bürgerschaft muß ein Rat- und Bürgerbeschluß zustande gekommen sein, der den Auftrag enthält, der dem beschließenden Ausschuß erteilt werden soll und insbesondere auch bestimmt, ob die Genehmigung des von dem Ausschuß gefaßten Beschlusses der Bürgerschaft vorbehalten werden oder ob der Ausschuß endgültig an Stelle der Bürgerschaft beschließen soll.

2) Wahl, Wählbarkeit und Zusammensetzung.

Der beschließende Ausschuß wird von der Bürgerschaft gewählt. Diese bestimmt auch die Zahl der Ausschußmitglieder. Die Wahl erfolgt nach den für die Wahl des Bürgerausschusses geltenden Vorschriften. Der Ausschuß muß, nachdem die Bürgerschaft seine Mitglieder gewählt hat, von dem Wortführer der Bürgerschaft binnen

drei Tagen berufen werden. Wählbar ist, wer in die Bürgerschaft gewählt werden kann. Damit ist aber zugleich gesagt, daß auch Nichtmitglieder der Bürgerschaft in den Ausschuß gewählt werden können. Es besteht daher die Möglichkeit, Fachleute oder sonst bedeutende Persönlichkeiten, die nicht Mitglieder der Bürgerschaft sind, mit der Aufgabe zu betrauen. Es kann daher vorkommen, daß Personen an einem Rat- und Bürgerschluß mitwirken, die, wenn ihre Aufgabe im Ausschuß erledigt ist, wieder allen Zusammenhang mit der Bürgerschaft verlieren.

Der Ausschuß wählt sodann seinen Wortführer und einen Schriftführer, der nicht Mitglied des Ausschusses zu sein braucht.

Die Verhandlungen im Ausschuß sind streng vertraulich, bis die Angelegenheit durch Rat- und Bürgerschluß ihre Erledigung gefunden hat.

3) Gang der Verhandlungen.

Der beschließende Ausschuß verhandelt selbständig an Stelle der Bürgerschaft über den ihm erteilten Auftrag mit dem Senat; wie für die Versammlungen der Bürgerschaft eine regelmäßige Vertretung des Senates vorgeschrieben ist, ist der Senat auch verpflichtet, zu den Verhandlungen des Ausschusses Kommissare zu entsenden. Die Senatskommissare haben nur beratende Stimme. Sie wirken bei der Abstimmung nicht mit. Beschlüsse des Ausschusses können daher nur nach erfolgter Beratung mit dem Senatskommissar und in dessen Gegenwart gefaßt werden. Eine bloße Beratung kann jedoch auch in Abwesenheit der Kommissare erfolgen. Sowohl dem Ausschuß als auch dem Senatskommissar steht es frei, Sachverständige zuzuziehen, die jedoch auch nur in Gegenwart der Senatskommissare vernommen werden dürfen. Die von dem Ausschuß gefaßten Beschlüsse bedürfen zu ihrer Gültigkeit einer Mehrheit von $^2/_3$ sämtlicher Mitglieder. Sind sie mit einem anderen Stimmenverhältnis gefaßt worden, so unterliegen sie der Genehmigung der Bürgerschaft. Nach Abschluß der Verhandlungen im Ausschuß

ist sowohl der Bürgerschaft als auch dem Senat schriftlich über das Ergebnis zu berichten.

4) Erledigung des Auftrages.

Die Befugnisse des beschließenden Ausschusses, wie diese im Rat- und Bürgerschluß bestimmt sind, können sich nach zwei Richtungen gliedern: entweder erstens bleibt die Genehmigung des Beschlusses der Bürgerschaft vorbehalten, oder zweitens der Ausschuß beschließt endgültig an Stelle der Bürgerschaft.

Im ersten Falle ist nach Beendigung der Verhandlungen des Ausschusses und nach Erstattung des Berichtes die Bürgerschaft unverzüglich zur Beschlußfassung zu berufen. Der Rat- und Bürgerschluß kommt alsdann auf dem regelmäßigen Weg durch übereinstimmenden Beschluß beider Staatskörper zustande.

Im zweiten Falle dagegen, in dem dem Ausschuß unbeschränkte Vollmacht erteilt worden war, wird sein Beschluß, falls ihm der Senat zustimmt, ohne weiteres durch den Senat als Rat- und Bürgerschluß bekannt gegeben. Auch hier hat der Beschluß eines Ausschusses, wie wir dies auch schon für die beschließende Tätigkeit des Bürgerausschusses durchgeführt haben, die Kraft und Wirksamkeit eines verfassungsmäßig zustandegekommenen Rat- und Bürgerschlusses.

Betrachten wir den Rat- und Bürgerschluß, so zeigt sich eine Eigentümlichkeit Lübecks ganz besonders darin, daß dieser auf drei verschiedene Arten zustande kommen kann, von denen wir die beiden letzten in keiner Verfassung wiederfinden:

1. durch übereinstimmenden Beschluß beider Staatskörper (Senat und Bürgerschaft),
2. durch übereinstimmenden Beschluß von Senat und Bürgerausschuß,
3. durch übereinstimmenden Beschluß von Senat und beschließendem Ausschuß.

II. Gemeinsame Ausschüsse.

Die von Senat und Bürgerschaft eingesetzten gemeinsamen Ausschüsse, die es auch schon nach dem bisherigen Recht gab, sind eine Besonderheit Lübecks. Die Einsetzung solcher Ausschüsse liegt in der besonderen Stellung des Senates als eines bei allen Beschlüssen mitwirkenden Organs begründet. Die gemeinsamen Ausschüsse haben im wesentlichen die Aufgabe, das Zusammenwirken und die Verständigung im Senat und in der Bürgerschaft zu fördern und die Arbeit in beiden Staatskörpern vorzubereiten und zu erleichtern. Eine beschließende Tätigkeit kommt diesen Ausschüssen nicht zu. Sie sind den Ausschüssen des Reichstages oder eines Landtages vergleichbar, jedoch mit dem Unterschiede, daß sie aus Mitgliedern des Senates und der Bürgerschaft bestehen, während jene nur aus Mitgliedern der Volksvertretung zusammengesetzt sind.

Der für die Einsetzung der gemeinsamen Ausschüsse maßgebende Rat- und Bürgerschluß bestimmt zugleich, wieviel Mitglieder des Senates und wieviel der Bürgerschaft dem Ausschuß angehören sollen. Der Senat wählt die dem Senat angehörigen, die Bürgerschaft die bürgerschaftlichen Teilnehmer.

§ 9: Verfahren bei beharrlicher Meinungsverschiedenheit beider Staatskörper.

1. Allgemeines.

Bei dem Vorhandensein mehrerer höchster Organe im Staat und der gemeinsamen Beschlußfassung mehrerer Staatskörper liegt die Möglichkeit nahe, daß die Ansichten dieser Organe nicht übereinstimmen. Für solche Fälle ist, wenn die Bürgerschaft nicht sogleich dem Senat oder einzelnen Mitgliedern desselben das Vertrauen entziehen will, in Lübeck das in der Verfassung Art. 60—67 geregelte Verfahren bei beharrlicher Meinungsverschiedenheit vorgesehen, das im wesentlichen das gleiche wie nach dem bisherigen Recht geblieben ist. In die Verfassung von

Bremen und Hamburg ist ein solches Verfahren über den Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten nicht eingefügt, da in beiden Hansestädten die gemeinsame Beschlußfassung beider Staatskörper nicht mehr in Frage steht.[1]) Ein ähnliches, aber wesentlich einfacheres Verfahren wie in Lübeck bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Landtag und dem Staatsministerium regelt § 35 der Verfassung von Oldenburg, in dem es heißt: „Wenn sich das Staatsministerium mit dem Landtag nicht einigt, so kann es diesen um eine wiederholte Beratung ersuchen. Wird auch dann keine Einigung erzielt, so kann der Landtag oder das Staatsministerium innerhalb einer Frist von zwei Wochen eine Volksabstimmung verlangen. Diese ist vom Staatsministerium sofort anzuordnen und innerhalb weiterer zweier Monate vorzunehmen.

Das in der Volksabstimmung angenommene Gesetz ist zu verkünden."

Das Verfahren bei beharrlicher Meinungsverschiedenheit beider Staatskörper wird in Lübeck gegliedert:

1. in das Verfahren bei Streitigkeiten über Rechtsfragen und
2. in das Verfahren bei Streitigkeiten über Zweckmäßigkeitsfragen.

2. Verfahren bei Streitigkeiten über Rechtsfragen.

Das Verfahren wird in Art. 60 der Verfassung geregelt, der fast wörtlich dem Art. 74 der alten Verfassung nachgebildet worden ist. Sein Inhalt ist folgender: „Wenn zwischen der Bürgerschaft und dem Senat über die authentische Auslegung bestehender Gesetze eine beharrliche Meinungsverschiedenheit obwaltet, insbesondere wenn Bestimmungen der Verfassung streitig sind, oder wenn ein von der Bürgerschaft oder vom Senate auf Grund der Verfassung beanspruchtes Recht von dem anderen Teil bestritten wird, so wird zunächst der Versuch gemacht, die Meinungsverschiedenheit im Wege der Verständigung zu

[1]) Mittelstein, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Art. 51 S. 77.

beseitigen. Bleibt dieser Versuch ohne Erfolg, so ist die Streitfrage der rechtlichen Entscheidung des Hanseatischen Oberlandesgerichts zu unterwerfen.

Mit den im Art. 60 aufgeführten Meinungsverschiedenheiten sind die Verfassungsstreitigkeiten gemeint, wie sie die Reichsverfassung im Art. 19 kennt. Es handelt sich hierbei um Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes. Als solche bezeichnet Anschütz:[1]) „Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung der Verfassung, wobei es wiederum gleichgültig ist, ob es sich um einen in der Verfassungsurkunde enthaltenen Satz oder um einen in einem sonstigen Verfassungsgesetz stehenden Satz handelt. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten ist aber nur eine subsidiäre. Sie ist nur begründet, wenn in dem betreffenden Lande kein Gericht zur Erledigung solcher Streitigkeiten besteht." Für Verfassungsstreitigkeiten in Lübeck im Sinne des Art. 60 ist die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich nicht gegeben, da diese nach erfolglosem Versuch der Verständigung zwischen Senat und Bürgerschaft zur rechtlichen Entscheidung dem Hanseatischen Oberlandesgericht (in Hamburg) unterworfen werden.

Für Verfassungsstreitigkeiten in Hamburg und Bremen ist dagegen der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zuständig, da in beiden Verfassungen keine Regelung dieser Frage getroffen worden ist.[2])

3. Verfahren bei Streitigkeiten über Zweckmäßigkeitsfragen.

Das Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten beider Staatskörper, die das Staatswohl, d. h. eine das öffentliche Wohl betreffende Maßregel betreffen, ist eine Eigenart der Verfassung von Lübeck, wie wir sie in keiner der Länder wiederfinden. Art. 61 bestimmt: „Weichen die Meinungen

---

[1]) Anschütz, Kommentar zur RV. Art. 19.

[2]) Mittelstein, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Art. 51 S. 77.

der Bürgerschaft und des Senates darüber voneinander ab, was das Staatswohl erfordert, und sind in einem solchen Falle der Senat und die Bürgerschaft der übereinstimmenden Ansicht, daß eine Beschlußfassung ohne wesentlichen Nachteil für das Gemeinwesen keinen Aufschub erleide, so ist die Streitfrage durch den Spruch eines Vertrauensausschusses zu entscheiden." Satz 2 enthält aber die Einschränkung, daß eine Verfassungsänderung nicht durch den Spruch des Vertrauensausschusses herbeigeführt werden darf.

4. Der Vertrauensausschuß.

a) Wahl und Zusammensetzung.

Der Vertrauensausschuß wird durch je sieben Mitglieder des Senates und der Bürgerschaft gebildet, und zwar wählt der Senat die Senatsmitglieder, die Bürgerschaft die bürgerschaftlichen Mitglieder des Ausschusses. Auch hier sind die Mitglieder verpflichtet, die Wahl anzunehmen. Der Ausschuß wählt sodann seinen Vorsitzenden. Ergibt sich bei der Wahl Stimmengleichheit, so wird die Abstimmung nochmals vorgenommen. Ergibt sich auch hier Stimmengleichheit, so entscheidet das Los.

b) Gang der Verhandlung und Beschlußfassung.

Der Vertrauensausschuß verhandelt an Stelle des Senates und der Bürgerschaft. Er übt die Befugnisse aus, die nach der alten Verfassung der sog. Entscheidungskommission zustanden. Der Vertrauensausschuß ist aber kein gemeinsamer Ausschuß im Sinne des Art. 47; denn dieser hat nur beratende, der Vertrauensausschuß aber hat beschließende Tätigkeit auszuüben. Er entscheidet. Sein Spruch hat grundsätzlich verbindliche Kraft. Zur Beschlußfassung des Ausschusses ist Stimmenmehrheit sämtlicher Mitglieder, nicht nur der anwesenden erforderlich. Bei der entscheidenden Schlußabstimmung aber müssen sämtliche Mitglieder oder deren Stellvertreter mitwirken. Der Ausschuß ist verpflichtet, innerhalb von 14 Tagen zu

entscheiden. Der Spruch des Ausschusses wird, nachdem er von sämtlichen Mitgliedern unterzeichnet worden ist, sofort in einem versiegelten Umschlag dem Bürgermeister und dem Wortführer der Bürgerschaft übersandt. Innerhalb acht Tagen wird der Spruch in der Versammlung des Senates in Gegenwart des Geschäftsvorstandes der Bürgerschaft vom Bürgermeister verlesen. Er ist durch den Senat sofort zu veröffentlichen.

5. Herbeiführung eines Volksentscheids gegen den Spruch des Vertrauensausschusses.

Während nach der alten Verfassung das Verfahren mit dem Spruch des Vertrauensausschusses endgültig erledigt und der Fall entschieden war, ist durch den Art. 67 des Nachtrages eine Möglichkeit geschaffen worden, gegen den Spruch des Vertrauensausschusses den Volksentscheid herbeizuführen.

§ 10: Der Volksentscheid.

Während im Reich und in den meisten deutschen Ländern das Volk unmittelbar entweder durch Volksentscheid oder durch Volksbegehren[1]) tätig werden kann, gibt es in Lübeck nur den Volksentscheid, dessen Verfahren gemäß Art. 68 der Verfassung durch ein besonderes Gesetz geregelt wird.[2]) Nach § 1 des Gesetzes findet ein Volksentscheid nur in den Fällen der Art. 14 und 67 der Verfassung statt.

Ein Volksbegehren gibt es nicht. Das Volk hat nicht das Recht der Gesetzesinitiative, wie dies in Hamburg und Bremen[3]) durchgeführt worden ist, auch nicht wie in Bremen[4]) unmittelbar die Macht, die Bürgerschaft aufzu-

---

[1]) RV. Art. 73, 3; Verf. von Preußen Art. 6; von Oldenburg § 55 u. 66; Anhalt § 9 u. 11; Württemberg § 44; Sachsen Art. 9 u. 36; Hamburg Art. 58; Bremen § 4 u. 18.

[2]) Gesetz über den Volksentscheid vom 10. Oktober 1923 mit zwei Nachträgen vom 5. und 22. Dezember 1923.

[3]) Hamburg Art. 58; Bremen § 4.

[4]) Bremen § 18.

lösen. Die Frage der Auflösung der Bürgerschaft wird nur im Art. 14 der Verfassung von Lübeck geregelt.[1])

§ 11: Die Gemeindeangelegenheiten.

Nach Art. 4 der lübeckischen Verfassung werden die Gemeindeangelegenheiten der Stadt Lübeck in gleicher Weise wie die Angelegenheiten des Staates durch Senat und Bürgerschaft wahrgenommen. Art. 4 setzt damit das Vorhandensein einer Stadtgemeinde Lübeck voraus. Während in größeren Staaten eine besondere Gliederung in Kommunalverbände besteht, ist eine solche in Lübeck nicht durchgeführt. Die Gemeindeangelegenheiten sind mit den Staatsangelegenheiten aufs engste verbunden. Die Organisation der Stadt fällt mit der des Staates zusammen. Diese Besonderheit der Hansestädte ergibt sich aus der geschichtlichen Entwickelung von der Stadt zum Staat und aus dem ihnen eigentümlichen Charakter als Stadtstaaten. Die Frage nach der Annahme einer besonderen Stadtgemeinde in den Hansestädten hat häufig zu Zweifeln Anlaß gegeben, doch ist diese Frage dahin zu beantworten, daß neben dem Staat eine besondere Stadtgemeinde besteht. Die Verfassungen aller drei Hansestädte setzen dies als gegeben voraus. Um diese Annahme zu verstehen, sollen hier die Ausführungen von Pauly, die dieser in seiner Schrift: „Gibt es eine Stadtgemeinde Hamburg im Staate Hamburg?“ gibt, eingefügt werden. Diese Ausführungen, die im wesentlichen auf der geschichtlichen Grundlage aufbauen, gelten im großen und ganzen auch für Lübeck. Pauly führt folgendes aus: „Der Erwerb der Souveränität bei Auflösung des Reichs bedeutete für Hamburg aber nicht den Untergang der bisher bestehenden Stadtgemeinde. Im Gegenteil erwarb die Stadtgemeinde Hamburg bei dieser Gelegenheit nur ihr noch fehlende landesherrliche Hoheitsrechte zu denjenigen, die ihr bisher schon zustanden. Die Stadtgemeinde wurde bei völliger politischer Unabhängig-

[1]) § 4 III, 3 oben.

keit zugleich **Staat** und zwar dergestalt, daß Staatsgewalt und Gemeindegewalt in demselben Organismus vereint wurden. Eine Auflösung der Stadtgemeinde hätte nur durch entsprechende Änderung der bisher geltenden Verfassung bewirkt werden können. Eine solche ist aber nicht erfolgt. Eine innere Umgestaltung der Organisation der ohne eigenes Zutun plötzlich „Staat" gewordenen Stadt erwies sich nicht als notwendig. Zwischen dem Träger der staatlichen Souveränität und dem des bisherigen Stadtregiments bestand daher fortan ebensowenig ein Unterschied wie zwischen Staats- und Stadtvermögen. Die Stadtgemeinde Hamburg hatte fortan nicht nur ihre Kommunalangelegenheiten wahrzunehmen, sondern nach außen und nach innen auch staatliche Rechte auszuüben. Durch die Erhebung der Stadt zum Staat entstand also nicht neben der Stadt ein neues Rechtssubjekt als Träger staatlicher Hoheitsrechte.

Erst später begann in Hamburg der politische Kampf um Selbstverwaltung. Die Teilnahme der Landbevölkerung an der Staatsregierung war unvermeidlich Jetzt erst entstanden die Gegensätze von Staats- und Gemeindeprinzip. Es bestand kein Zweifel mehr, daß der bisherige Zustand, in dem die Stadtgemeinde als einziges Rechtssubjekt auch Träger der Staatsgewalt war, nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte. Stadtbürgerrecht und Staatsbürgerrecht konnten nicht mehr identisch bleiben, wenn das Staatsbürgerrecht auch der Landbevölkerung gewährt wurde. Der Staat mußte deshalb notwendigerweise als ein über Stadt und Land stehendes Rechtssubjekt aus der bisherigen Gemeindeorganisation herausgehoben werden. Aber die Frage, ob die Stadtgemeinde bestehen bleibe, wurde bejaht, so daß nunmehr zwei Rechtssubjekte nebeneinander standen: der Staat Hamburg und die Stadt Hamburg."

Diese Begründung entspricht auch den Verhältnissen in Lübeck, denn auch Lübeck wurde erst mit Auflösung des Reiches zum Staat, und erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts wurde die Möglichkeit einer Absonderung der

Stadt vom Staate geschaffen. Doch auch hier blieb die Stadtgemeinde neben dem Staat bestehen. Deshalb bestimmt auch die Verfassung ausdrücklich, daß die Gemeindeangelegenheiten in gleicher Weise wie die Staatsangelegenheiten (d. h. formal ebenso)[1] von Senat und Bürgerschaft wahrzunehmen sind.

[1] Pauly, Gibt es eine Stadtgemeinde Hamburg im Staate Hamburg? S. 10 ff.

Anhang.

Verfassung der Freien und Hansestadt Lübeck, verkündet Lübeck, am 23. Mai 1920.

Nachdem die Verfassung der Freien und Hansestadt Lübeck bereits durch die Rat- und Bürgerschlüsse vom 28. März 1917, vom 11. Dezember 1918, vom 26. Februar und 26. März 1919 in wichtigen Bestimmungen abgeändert worden, haben Senat und Bürgerschaft mit Rücksicht auf die Neugestaltung der Dinge im Reich und in den Einzelstaaten eine nochmalige **allgemeine** Durchsicht der Verfassung durch eine gemeinsame Kommission des Senates und der Bürgerschaft beschlossen. Die Arbeiten dieser Kommission haben insbesondere die inzwischen zum Abschluß gebrachte Verfassung des Deutschen Reiches berücksichtigt, deren grundlegende Bestimmungen für alle zum Reiche gehörenden Länder maßgebend sind. Demgemäß sind Senat und Bürgerschaft zu einem Einvernehmen über den Wortlaut der neuen Verfassung gelangt, die hierdurch veröffentlicht wird.

Lübeckische Landesverfassung.

Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 1.

Der lübeckische Freistaat bildet unter dem Namen **„Freie und Hansestadt Lübeck"** einen selbständigen Staat des Deutschen Reiches.

Artikel 2.

Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird von Senat und Bürgerschaft ausgeübt.

Artikel 3.

Bürger des lübeckischen Freistaates sind alle Reichsdeutschen, die das Wahlrecht zur Bürgerschaft besitzen (s. Art. 17).

Artikel 4.

Die Gemeindeangelegenheiten der Stadt Lübeck werden in gleicher Weise wie die Angelegenheiten des Staates durch Senat und Bürgerschaft wahrgenommen.

Der Senat.

Artikel 5.

Der Senat besteht aus 12 Mitgliedern.

Von diesen dürfen sieben keine andere berufliche Tätigkeit ausüben, auch kein Nebenamt und keine Nebenbeschäftigung haben, mit denen ein laufendes Einkommen verbunden ist. Dem Vorstande, dem Verwaltungsrat oder Aufsichtsrat einer auf Erwerb gerichteten Gesellschaft dürfen sie nur mit Genehmigung des Senates angehören. Die Genehmigung darf nicht erteilt werden, wenn die Stelle mittelbar oder unmittelbar mit einem Einkommen verbunden ist. Die Genehmigung ist jederzeit widerruflich.

Durch Rat und Bürgerschluß kann im einzelnen Falle bestimmt werden, daß die Vorschriften des Absatzes 2 auch auf weitere Mitglieder Anwendung finden.

Artikel 6.

Wählbar ist, wer das Wahlrecht zur Bürgerschaft besitzt, das 30. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens einem Jahr im lübeckischen Staatsgebiet wohnt. Im einzelnen Falle kann durch besonderes Gesetz von diesen Voraussetzungen abgesehen werden.

Artikel 7.

Die Mitglieder des Senates werden von der Bürgerschaft jeweils auf zehn Jahre gewählt. Wiederwahl ist zulässig.

Die Vorbereitung der Wahl erfolgt durch den Wahlausschuß der Bürgerschaft. Der Senat ist befugt, in den Wahlausschuß Kommissare zu entsenden.

Die Wahl geschieht durch Stimmzettel. Gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. Wird diese Mehrheit bei der ersten Abstimmung nicht erzielt, so ist unter den beiden, welche die meisten Stimmen erhalten haben, abermals zu wählen. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Wortführer zu ziehende Los.

Artikel 8.

Jede im Senate erledigte Stelle muß innerhalb vier Wochen wieder besetzt werden.

Artikel 9.

Eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl besteht nicht. Auch ist der Austritt aus dem Senate jederzeit statthaft.

Artikel 10.

In der nächsten Versammlung des Senates wird das neugewählte Mitglied in Gegenwart der Bürgerschaft feierlich eingeführt und leistet folgenden Eid:

Als neu erwähltes Mitglied des Senates dieser Freien Stadt schwöre ich:

Ich will meinem Amte gewissenhaft vorstehen, das Wohl des Staates nach allen meinen Kräften erstreben, seine Verfassung getreu befolgen, das öffentliche Gut redlich verwalten und bei meiner Amtsführung namentlich auch bei allen Wahlen, weder auf eigenen Vorteil, noch auf Verwandtschaft oder Freundschaft Rücksicht nehmen. Ich will die Gesetze des Staates handhaben und Gerechtigkeit üben gegen jeden, er sei reich oder arm. Ich will auch verschwiegen sein in allem, was Verschwiegenheit erfordert, besonders aber will ich geheim halten, was geheim zu halten mir geboten wird.

Die Beifügung einer religiösen Formel ist zulässig.

Das neue Mitglied hat ferner den Eid auf die Reichsverfassung zu leisten, falls es ihn noch nicht geleistet hat.

Artikel 11.

Die Senatsmitglieder beziehen während ihrer Amtsführung das durch Gesetz bestimmte Gehalt.

Die Versetzung in den Ruhestand wird gleichfalls durch besonderes Gesetz geregelt.

Artikel 12.

Der Vorsitzende des Senates und sein Stellvertreter werden vom Senat aus seiner Mitte auf die Dauer von zwei Jahren gewählt. Der Vorsitzende führt während seiner Amtsführung den Titel Bürgermeister.

Die Wahl erfolgt in geheimer Abstimmung. Ergibt sich dabei keine unbedingte Mehrheit, so findet Stichwahl statt. Ergibt sich dabei Stimmengleichheit, so ist die Abstimmung zu wiederholen. Wird auch dann keine Mehrheit erzielt, so entscheidet das vom Vorsitzenden zu ziehende Los.

Wiederwahl ist zulässig. Wer zweimal hintereinander zum Vorsitzenden gewählt ist, darf nach Ablauf seiner Amtszeit nicht sofort wiedergewählt werden.

Scheidet der Vorsitzende während seiner Amtszeit aus dem Senate aus, so wird sein Nachfolger nur für den Rest der Amtszeit gewählt.

Artikel 13.

Die Verteilung der Geschäfte unter die Senatsmitglieder (die Ratssetzung) findet alle zwei Jahre Anfang Dezember statt. Die Ratssetzung tritt mit dem nächsten Jahre in Kraft.

Die Ratssetzung beginnt mit der Wahl des Bürgermeisters. Dann treten der Bürgermeister, der zu seinem Nachfolger Gewählte und drei Mitglieder des Senates, welche dieser zuvor mit unbedingter Stimmenmehrheit gewählt hat, zusammen. Diese bestimmen, nötigenfalls nach Stimmenmehrheit, die Verteilung der Geschäfte, sowie den Vorsitz in den einzelnen Behörden. Die Ratssetzung wird öffentlich bekannt gemacht.

Bei außerordentlichen Anlässen steht es dem Senate frei, auch in der Zwischenzeit Änderungen in der Verteilung der Geschäfte vorzunehmen.

Artikel 14.

Der Antrag, einem Mitgliede des Senates das Vertrauen zu entziehen, bedarf der Unterschrift von mindestens

30 Mitgliedern der Bürgerschaft und ist eine Woche vor seiner Beratung der Bürgerschaft und dem Senate schriftlich mitzuteilen. Der Antrag gilt als angenommen, wenn er die Mehrheit von $^2/_3$ der Bürgerschaft auf sich vereinigt. In solchem Falle ist das Senatsmitglied verpflichtet, aus dem Senate auszuscheiden.

Zum Ausscheiden aus dem Senat verpflichten ferner dieselben Gründe, aus denen das Recht zur Teilnahme an den Bürgerschaftswahlen verloren geht.

Artikel 15.

Dem Senate werden zur Unterstützung und erforderlichenfalls zur Vertretung seiner Mitglieder in ihren Verwaltungsämtern sowie zur Bearbeitung der Senatsangelegenheiten und zur Leitung des Staatsarchivs Senatssyndiker in der erforderlichen Zahl beigegeben.

Die Bürgerschaft.

Artikel 16.

Die Bürgerschaft besteht aus 80 Mitgliedern.

Artikel 17.

Zur Teilnahme an der Bürgerschaftswahl sind alle reichsdeutschen Männer und Frauen berechtigt, die das 20. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz im lübeckischen Staatsgebiet haben.

Artikel 18.

Von der Ausübung des Wahlrechts ist ausgeschlossen,

1. wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistigen Gebrechens unter Pflegschaft steht;
2. wer infolge eines rechtskräftigen Urteils nicht die bürgerlichen Ehrenrechte besitzt.

Artikel 19.

Zum Mitglied der Bürgerschaft kann jeder wahlberechtigte Reichsangehörige gewählt werden, der seit mindestens 6 Monaten im lübeckischen Staatsgebiet wohnt und das 25. Lebensjahr vollendet hat und nicht Mitglied des Senates ist.

Die Mitglieder der Bürgerschaft vertreten die Gesamtheit der Bevölkerung. Sie sind von keinerlei Weisung abhängig, haben vielmehr lediglich ihrer Überzeugung von dem zu folgen, was das Wohl des Staates fordert.

Artikel 20.

Eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl besteht nicht. Die Wahl gilt als angenommen, wenn nicht binnen sieben Tagen nach der Benachrichtigung von der Wahl dem Wortführer der Bürgerschaft die Ablehnung angezeigt wird.

Artikel 21.

Die Mitglieder der Bürgerschaft werden auf Grund des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts nach den Grundsätzen der Verhältniswahl auf drei Jahre gewählt.

Die Wahl findet am zweiten oder dritten Sonntag im November statt.

Die Wirksamkeit der neuen Bürgerschaft beginnt mit dem ersten Montag im Dezember.

Artikel 22.

Die Vorschriften über das Wahlverfahren und die Ermittlung des Wahlergebnisses werden durch ein besonderes Gesetz bestimmt.

Artikel 23.

Jedes Mitglied der Bürgerschaft erhält aus der Staatskasse eine Aufwandsentschädigung, die durch besonderes Gesetz geregelt wird.

Artikel 24.

Der Austritt aus der Bürgerschaft ist jederzeit statthaft. Er geschieht durch eine an den Wortführer gerichtete schriftliche Erklärung.

Ein Mitglied ist verpflichtet, aus der Bürgerschaft auszutreten, wenn es sein Wahlrecht zur Bürgerschaft verliert. Darüber, ob dieser Fall eingetreten ist, entscheidet auf Antrag des Wortführers das Verwaltungsgericht.

Artikel 25.

Die neue Bürgerschaft wählt in ihrer ersten Versammlung einen Wortführer und zwei Stellvertreter. Die Ge-

wählten sind verpflichtet, die Wahl anzunehmen. Die Wahl erfolgt auf ein Jahr. Wiederwahl ist zulässig; sie kann abgelehnt werden. Der Wortführer und seine Stellvertreter dürfen nicht zugleich Mitglieder des Geschäftsvorstandes des Bürgerausschusses sein.

Artikel 26.

Die Wahl des Wortführers der Bürgerschaft gilt als vollzogen, wenn die Mehrheit aller abgegebenen Stimmen sich für eine und dieselbe Person ausgesprochen hat. Wird dieses Ergebnis bei der ersten Wahl nicht erzielt, so ist unter den dreien, die die meisten Stimmen erhalten haben, abermals zu wählen. Ergibt sich auch auf diese Weise nicht die erforderliche Stimmenmehrheit, so wird unter den beiden, für die bei der Nachwahl die meisten Stimmen abgegeben sind, endgültig gewählt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

Diese Bestimmungen gelten auch für die Wahlen der Stellvertreter des Wortführers, sowie für die Wahl des Schriftführers der Bürgerschaft.

Artikel 27.

Die Bürgerschaft wählt einen Schriftführer, der auf Erfordern auch die Schriftführung in den Ausschüssen wahrzunehmen hat. Der Schriftführer ist Staatsbeamter.

Artikel 28.

Die Bürgerschaft wird durch den Wortführer berufen, wenn der Senat es für erforderlich erachtet oder mindestens 20 Mitglieder bei dem Wortführer unter Darlegung des Zweckes es schriftlich beantragen. Über Tag und Stunde der Versammlung hat der Wortführer sich mit dem Senatskommissar zu verständigen, der für die Verhandlungen mit der Bürgerschaft bestellt ist.

Artikel 29.

Jede Versammlung der Bürgerschaft ist vom Wortführer sieben Tage zuvor durch öffentliche Bekanntmachung zu berufen. Spätestens fünf Tage vor der Versammlung ist jedem Bürgerschaftsmitgliede ein Abdruck der zur Verhandlung stehenden Anträge des Senates zuzustellen. In

dringenden Fällen kann von der Einhaltung der Fristen abgesehen werden.

Artikel 30.

Die Bürgerschaft ist beschlußfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist.

Artikel 31.

Zur Teilnahme an den Verhandlungen der Bürgerschaft entsendet der Senat Kommissare. Ihre Anwesenheit ist nicht erforderlich, wenn es sich um Wahlen oder um Gegenstände handelt, über welche die Bürgerschaft ohne Mitwirkung des Senates entscheiden kann.

Artikel 32.

Die Verhandlungen der Bürgerschaft sind öffentlich; die Öffentlichkeit wird ausgeschlossen, sobald die Bürgerschaft oder der Senat es begehrt.

Artikel 33.

Die Beschlüsse werden durch Stimmenmehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder gefaßt.

Artikel 34.

Jedes Mitglied ist berechtigt, Anträge der Bürgerschaft an den Senat anzuregen. Der Anrege ist jedoch nur dann Folge zu geben, wenn sie dem Wortführer schriftlich mitgeteilt ist und von mindestens zehn Mitgliedern der Versammlung unterstützt wird. Die Bürgerschaft entscheidet, ob die Anrege zur Begutachtung an einen Ausschuß überwiesen werden soll. Mit $^2/_3$ Mehrheit kann die Bürgerschaft die Anrege auch als Antrag unmittelbar an den Senat überweisen.

Artikel 35.

Die Bürgerschaft ist berechtigt, vom Senate Auskunft über Staatsangelegenheiten zu begehren. Die entsprechende Verpflichtung des Senates erleidet jedoch eine Ausnahme bei schwebenden Verhandlungen in Reichs- und auswärtigen Angelegenheiten. Die Gegenstände, über welche Auskunft verlangt wird, sind dem Senate schriftlich mitzuteilen. Dieser kann die Auskunft schriftlich oder durch Kommissare mündlich erteilen.

Die Bürgerschaft ist auch befugt, in Verwaltungsfragen Auskünfte oder Gutachten der zuständigen lübeckischen Behörden einzuholen. Der Antrag ist an den Senat zu richten, der das Erforderliche veranlaßt.

Artikel 36.

Über alle Anträge des Senates muß in derselben Versammlung, in der sie gestellt sind, ein Beschluß gefaßt werden.

Es steht jedoch der Bürgerschaft frei, einen Antrag des Senates zunächst einem Ausschuß zur Prüfung und Berichterstattung zu überweisen. Wenn der Ausschuß noch eine Erklärung für erforderlich erachtet, so kann er darüber eine Besprechung mit Kommissaren des Senates begehren. Die Kommissare sind befugt, Mitteilung des Ausschußgerichts zu verlangen, bevor in der Bürgerschaft über die Sache weiter verhandelt wird.

Jeder Antrag des Senates bedarf zu seiner Annahme einer zweimaligen Beratung und Abstimmung, es sei denn, daß bei der ersten Abstimmung mindestens zwei Drittel aller an ihr teilnehmenden Mitglieder sich für die Annahme erklärt haben. Die zweite Lesung darf nicht am selben Tage wie die erste stattfinden. Bei der Beratung des Haushaltsplans findet eine zweite Lesung nicht statt.

Hat die Bürgerschaft über eine Senatsvorlage endgültig unter Annahme von Abänderungsanträgen beschlossen, und ist diesen der Senat nicht durchweg beigetreten, so beschließt die Bürgerschaft über die Vorlage bei ihrer wiederholten Beratung mit einfacher Mehrheit, ohne daß es einer zweiten Lesung bedarf.

Die Verhandlungen über Anträge des Senates haben vor allen anderen Gegenständen, abgesehen von den in der letzten Versammlung nicht erledigten, den Vorzug und dürfen nicht ohne Zustimmung der Kommissare des Senates durch anderweitige Geschäfte unterbrochen werden.

Artikel 37.

Anträge auf Abänderung der Verfassung bedürfen stets der zweiten Lesung und zu ihrer Annahme eine

Zweidrittelmehrheit. Zwischen der ersten und zweiten Lesung muß ein Zeitraum von mindestens zwei Wochen liegen.

Gesetze, die nicht die Abänderung des Wortlautes der Verfassung unmittelbar zum Gegenstand haben, sind, so weit sie mit der Verfassung in Widerspruch stehen, unwirksam.

Artikel 38.

Der Geschäftsgang bei den Beratungen der Bürgerschaft wird, soweit er nicht im Vorstehenden festgestellt ist, durch eine von der Bürgerschaft zu beschließende Geschäftsordnung geregelt.

Artikel 39.

Eine Niederschrift über die Beschlüsse der Bürgerschaft ist in einer von dem Wortführer und dem Schriftführer unterzeichneten Ausfertigung dem ständigen Kommissar des Senates zuzustellen.

Artikel 40.

Die Niederschrift ist durch den Druck zu veröffentlichen, soweit nicht Geheimhaltung beschlossen ist.

Der Senat bringt die im Einvernehmen mit der Bürgerschaft gefaßten Beschlüsse durch ein besonderes Amtsblatt zur öffentlichen Kunde, soweit nicht Senat und Bürgerschaft etwas anderes beschlossen haben.

Wirksamkeit des Senates und der Bürgerschaft.

Artikel 41.

Senat und Bürgerschaft wirken in Ausübung der Staatsgewalt gemeinschaftlich, soweit nicht in dieser Verfassung ein Anderes bestimmt ist.

Artikel 42.

Gegenstand der gemeinschaftlichen Wirksamkeit beider Staatskörper sind insbesondere:

1. die Abänderung der Landesverfassung;
2. der Erwerb und die Veräußerung von Hoheitsrechten;

3. Erlaß, authentische Auslegung, Änderung und Aufhebung der Gesetze, sowie der Verordnungen in Handelssachen;
4. Einführung, Änderung und Aufhebung von Steuern, Abgaben und Gebühren;
5. Erlaß einer Amnestie;
6. Beschlußfassung über Anwendung des Enteignungs- und Sozialisierungsrechtes;
7. die jährliche Festsetzung des staatlichen Haushaltsplanes, sowie des Haushaltsplanes der öffentlichen Wohltätigkeitsanstalten mit der Maßgabe, daß den durch besonderen Rat- und Bürgerschluß bewilligten Einnahmen und Ausgaben die Genehmigung einseitig weder vom Senat noch von der Bürgerschaft versagt werden darf;
8. die Bewilligung der im staatlichen Haushaltsplan nicht bereits vorgesehenen Ausgaben mit der Beschränkung, daß — unbeschadet des Rechtes der Bürgerschaft, eine Darlegung der geleisteten Zahlungen zu verlangen — die Zustimmung der Bürgerschaft nicht versagt werden darf zu einer nach Aufgabe des Senates erforderlichen Verstärkung der Geldmittel für Ehrenausgaben des Senates und für diplomatische Verhandlungen und Sendungen (siehe Art. 43 a. E.);
9. die Vornahme wesentlicher Änderungen im Wirkungskreis der einzelnen Behörden.

Artikel 43.

Hinsichtlich der Mitwirkung von Senat und Bürgerschaft bei der Verwaltung des Staatsvermögens gelten die folgenden Bestimmungen.

Die Verwaltung des Staatsvermögens ist im allgemeinen den Behörden übertragen unter Leitung und Aufsicht des Senates. Ohne Zustimmung der Bürgerschaft kann jedoch der Senat wesentliche Änderungen in der herkömmlichen Verwaltung und Benutzung des Staatsvermögens nicht vornehmen. Der Abschluß einer Staatsanleihe, die Änderung des zur Tilgung von Staatsschulden festgesetzten

Planes, der Erwerb, die Veräußerung sowie die Vergebung der Staatsgüter in Erbpacht und deren Verpfändung bedarf der Zustimmung von Senat und Bürgerschaft, die Ausbietung von Rechten des Staates an Grundstücken in der Zwangsversteigerung jedoch nur insoweit, als es sich um nicht mündelsichere Rechte handelt. Gegenstand der gemeinschaftlichen Wirksamkeit beider Staatskörper ist ferner die Verwaltung des Vermögens der evangelisch-lutherischen Kirchengemeinden und der öffentlichen Wohltätigkeitanstalten, soweit deren Vorstände nach den bestehenden Gesetzen hierbei der Mitwirkung von Senat und Bürgerschaft bedürfen.

Die Stadtkasse untersteht dem Stadtkassenverwalter. Seine Entlastung erfolgt durch Rat- und Bürgerschluß.

Die gesamte Rechnungsprüfung hat durch eine unabhängig zu gestaltende Rechnungsbehörde zu erfolgen. Sie wird durch besonderes Gesetz geregelt.

Die Rechnungen über die Kosten diplomatischer Verhandlungen und Sendungen sind gleich allen übrigen Rechnungen der Prüfung der Rechnungsbehörde unterworfen.

Artikel 44.

Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senates und der Behörden wird durch ein besonderes Gesetz geregelt.

Artikel 45.

Der Senat hat die Leitung und Aufsicht in allen Staatsangelegenheiten. Er hat die vollziehende Gewalt. Zum Wirkungskreise des Senates gehören:

1. die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten;
2. die Vertretung des Staates gegen Dritte und die Vollziehung von Staatsverträgen;
3. die Aufnahme in den Staatsverband und die Entlassung aus diesem;
4. das Recht der Begnadigung;
5. das Dispensationsrecht nach Maßgabe der Gesetze;
6. die Leitung und Beaufsichtigung sämtlicher Zweige der Staats- und Gemeindeverwaltung, sowie die Aufsicht über das Vermögen der anerkannten Re-

ligionsgesellschaften und die Wahrnehmung der Rechte des Staates in kirchlichen Angelegenheiten;

7. die Veröffentlichung der Gesetze und die Sorge für deren Vollziehung, sowie der Erlaß von Verordnungen, die die Ausführung und Handhabung bestehender Gesetze betreffen, von polizeilichen Verordnungen und von Verfügungen in Gewerbeangelegenheiten; die Festsetzung von Gebühren, soweit sie sich lediglich als Entgelt für die durch Verordnung oder Verfügung vorgeschriebenen besonderen staatlichen Leistungen darstellen;
8. die Berufung und Ernennung, Dienstanweisung und Entlassung der Staats- und Gemeindebeamten, sowie die Verleihung von Titeln (Art. 109 der RV.).

Artikel 46.

Sollten Senat und Bürgerschaft in der Ansicht übereinstimmen, daß das Staatswohl nicht gestatte, eine Angelegenheit von außergewöhnlicher Bedeutung, etwa den Abschluß eines Staatsvertrages, in der Bürgerschaft selbst zu verhandeln, so kann an deren Stelle ein beschließender Ausschuß mit dieser Aufgabe beauftragt werden.

Der hierfür maßgebende Rat- und Bürgerschluß muß den Auftrag enthalten, der dem beschließenden Ausschuß erteilt werden soll, und insbesondere auch bestimmen, ob der Bürgerschaft die Genehmigung des Beschlusses vorbehalten wird, oder ob der Ausschuß etwa endgültig an Stelle der Bürgerschaft beschließen soll.

Die Zahl der Ausschußmitglieder wird von der Bürgerschaft bestimmt. Wählbar ist, wer in die Bürgerschaft gewählt werden kann. Die Wahl erfolgt durch die Bürgerschaft nach den für die Wahl der Bürgerausschußmitglieder geltenden Vorschriften. Spätestens binnen drei Tagen wird der Ausschuß durch den Wortführer der Bürgerschaft berufen. Der Ausschuß wählt alsdann seinen Wortführer, dessen Stellvertreter und einen Schriftführer, der nicht Mitglied des Ausschusses zu sein braucht. Die Mitglieder und der Schriftführer sind verpflichtet, über die

Verhandlungen Stillschweigen zu bewahren, bis die Angelegenheit durch Rat- und Bürgerschluß ihre Erledigung gefunden hat.

Der Senat entsendet in den Ausschuß Kommissare.

Der Ausschuß ist befugt, auch in Abwesenheit der Senatskommissare zu beraten. Beschlüsse können jedoch nur nach Beratung mit den Senatskommissaren und in deren Gegenwart gefaßt werden.

Die Beschlüsse des Ausschusses bedürfen zu ihrer Gültigkeit einer Mehrheit von zwei Dritteln sämtlicher Mitglieder. Beschlüsse, die mit anderem Stimmenverhältnis gefaßt sind, unterliegen der Genehmigung der Bürgerschaft.

Sowohl dem Ausschuß als den Senatskommissaren steht es frei, Sachverständige zuzuziehen. Die Sachverständigen werden in Gegenwart der Senatskommissare vernommen. Sie sind gleich den Ausschußmitgliedern zu verpflichten, über alle Ausschußverhandlungen Verschwiegenheit zu beobachten.

Nach Beendigung der Ausschußverhandlungen ist über deren Ergebnis der Bürgerschaft und dem Senat schriftlich zu berichten. War jener die endgültige Genehmigung vorbehalten, so ist sie unverzüglich zur Beschlußfassung zu berufen. War dagegen dem Ausschuß unbeschränkte Vollmacht erteilt, so wird sein Beschluß, falls ihm der Senat beitritt, ohne weiteres durch den Senat als Rat- und Bürgerschluß bekannt gegeben.

Artikel 47.

Auf Antrag des Senates oder der Bürgerschaft können gemeinsame Ausschüsse des Senates und der Bürgerschaft eingesetzt werden. Der hierfür maßgebende Rat- und Bürgerschluß bestimmt zugleich, wieviel Mitglieder des Senates und wieviel der Bürgerschaft dem Ausschuß angehören sollen. Der Senat wählt die dem Senat angehörigen, die Bürgerschaft die bürgerschaftlichen Teilnehmer.

Artikel 48.

Die bürgerlichen Mitglieder bei den Verwaltungsbehörden werden zu einem Drittel durch den Senat, zu zwei

Dritteln durch die Bürgerschaft gewählt. Ergeben sich hierbei Bruchzahlen, so gilt die höhere Bruchzahl als Vollzahl.

Wählbar ist, wer in die Bürgerschaft gewählt werden kann.

Wer die Wählbarkeit verliert, muß aus seinem Amte ausscheiden.

Die hierzu erforderlichen Übergangs- und Ausführungsbestimmungen werden durch ein besonderes Gesetz geregelt.

Ständige Ausschüsse.

Artikel 49.

Die Bürgerschaft ist befugt, ständige Ausschüsse einzusetzen.

Folgende ständige Ausschüsse müssen eingesetzt werden:

1. Der Bürgerausschuß (Art. 51—59).
2. Der Haushaltsausschuß.

Ihm liegt insbesondere die Vorberatung der vom Senat der Bürgerschaft vorgelegten Haushaltspläne ob.

3. Der Ausschuß für Eingaben.

Diesem Ausschuß werden alle an die Bürgerschaft gerichteten Eingaben, die einen Antrag oder ein Gesuch enthalten, zur Prüfung überwiesen. Die Überweisung kann durch den Wortführer der Bürgerschaft unmittelbar geschehen. Der Ausschuß macht der Bürgerschaft Vorschläge über die Behandlung der Eingaben.

4. Der Wahlausschuß.

Dem Wahlausschuß liegt die Vorbereitung der Wahlen ob. Er besteht aus dem Vorsitzenden und 10 von der Bürgerschaft zu wählenden Bürgerschaftsmitgliedern. Die letzteren werden im Dezember für das folgende Jahr von der Bürgerschaft gewählt. Sofortige Wiederwahl ist unzulässig. Der Vorsitz in diesem Ausschuß wechselt unter den Mitgliedern des Geschäftsvorstandes der Bürgerschaft in der Weise, daß während der ersten vier Monate des Jahres der Wortführer, während der folgenden vier Monate

sein erster, und während der letzten vier Monate sein zweiter Stellvertreter den Vorsitz führt.

Artikel 50.

Die Geschäftsordnung der ständigen Ausschüsse wird, soweit sie nicht durch die Verfassung bestimmt ist, von der Bürgerschaft festgesetzt.

Artikel 51.

Der Bürgerausschuß übt die der Bürgerschaft zustehenden Befugnisse aus:

1) bei Geldbewilligungen, die in dem einzelnen Falle oder, wenn in demselben Rechnungsjahre mehrmals für den gleichen Zweck beantragt, in ihrer Gesamtheit die Summe von 10000 ℳ einmaliger Ausgabe oder von 500 ℳ jährlicher Ausgabe nicht überschreiten, sofern nicht die Bewilligung der Entscheidung einer anderen Frage vorgreift, die verfassungsmäßig der Mitgenehmigung der Bürgerschaft bedarf;
2) bei Verwendung der bereits im Haushaltsplan ausgesetzten Summen, soweit nicht die einzelnen Behörden zur Verwendung dieser Summen berechtigt sind;
3) bei Erwerb oder Veräußerung von Grundstücken für den Staat, die evangelisch-lutherischen Kirchengemeinden, die öffentlichen Wohltätigkeitsanstalten und die Privatstiftungen, soweit damit nicht ein Erwerb oder Aufgeben von Hoheitsrechten verbunden ist und das Grundstück nicht einen höheren Wert hat als 20000 ℳ (Art. 43);
4) bei Ausbietung von Rechten des Staates an einem Grundstück (Art. 43) und zwar ohne Rücksicht auf den Wert;
5) bei Änderungen in der Verwaltung oder in der Benutzung des Eigentums des Staates und der öffentlichen Wohltätigkeitsanstalten, wenn ein Wert von nicht mehr als 20000 ℳ in Frage steht.

Der Bürgerausschuß hat die Befugnis, Ersuchen zu den ihm überwiesenen Anträgen an den Senat zu richten und Anregungen an die Bürgerschaft zu bringen.

Artikel 52.

Wenn der Bürgerausschuß einen Antrag des Senates ablehnt, so ist es dem Senate unbenommen, seinen Antrag an die Bürgerschaft zu richten.

Artikel 53.

Der Bürgerausschuß besteht aus 24 Mitgliedern, die von der Bürgerschaft am ersten Montag im Dezember aus ihrer Mitte auf ein Jahr nach Listen im Verhältniswahlverfahren auf Grund eingereichter Wahlvorschläge gewählt werden. Wiederwahl ist zulässig. Ein ausscheidendes Mitglied ist befugt, die Wahl abzulehnen.

Wahlvorschläge sind spätestens drei Tage vor der Wahl dem Wortführer einzureichen und müssen von mindestens vier Mitgliedern unterzeichnet sein. Jedes Mitglied darf nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen und nur auf einem genannt sein.

Auf die Wahl und die Ermittlung des Ergebnisses findet das für die Wahl zur Bürgerschaft vorgeschriebene Verfahren sinngemäße Anwendung mit der Maßgabe, daß bei der Verteilung der Sitze nicht die nächste Vollzahl, sondern die nächst höhere Zehntelzahl die Verteilungszahl bildet.

Aus wichtigen Gründen ist der Austritt auch vor Ablauf der Amtsdauer gestattet. An Stelle der ausscheidenden Mitglieder treten die gewählten Ersatzmitglieder ein.

Artikel 54.

Für die Wahl des Wortführers des Bürgerausschusses und zweier Stellvertreter sind die für die Wahl des Wortführers der Bürgerschaft geltenden Bestimmungen (Art. 26) maßgebend. Die Gewählten sind verpflichtet, die Wahl anzunehmen.

Artikel 55.

Der Bürgerausschuß tritt auf Berufung durch den Wortführer zusammen, sobald der Senat es begehrt oder

eine ihm von der Bürgerschaft zur Begutachtung überwiesene Frage es erheischt.

Artikel 56.

Die Verhandlungen des Bürgerausschusses sind öffentlich. Die Öffentlichkeit wird ausgeschlossen, sobald der Bürgerausschuß oder der Senat es begehrt. Die Verhandlungen über Erstattung eines Gutachtens sind nicht öffentlich.

Artikel 57.

Zur Fassung eines gültigen Beschlusses ist die Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln sämtlicher Mitglieder des Bürgerausschusses erforderlich. Auf Begutachtungen findet diese Bestimmung keine Anwendung.

Artikel 58.

In der Regel muß die Entscheidung des Bürgerausschusses über die Anträge des Senates in der Versammlung erfolgen, zu der sie vorgelegt sind. Der Bürgerausschuß kann jedoch einen Antrag des Senates zunächst einem aus seiner Mitte zu ernennenden Ausschuß zur Begutachtung überweisen. Die Bestimmungen des Artikels 36 Abs. 2 finden Anwendung.

Artikel 59.

Die Niederschrift über die Beschlüsse des Bürgerausschusses ist zu veröffentlichen, soweit nicht ihre Geheimhaltung beschlossen wird.

Der Senat hat die im Einvernehmen mit dem Bürgerausschusse gefaßten Beschlüsse zur öffentlichen Kenntnis zu bringen, soweit nicht das Staatswohl ihre Geheimhaltung erfordert.

Verfahren bei beharrlicher Meinungsverschiedenheit beider Staatskörper.

Artikel 60.

Wenn zwischen der Bürgerschaft und dem Senate über die authentische Auslegung bestehender Gesetze eine beharrliche Meinungsverschiedenheit obwaltet, insbesondere, wenn Bestimmungen der Verfassung streitig sind, oder wenn ein von der Bürgerschaft oder vom Senate auf Grund

der Verfassung beanspruchtes Recht von dem anderen Teile bestritten wird, so wird zunächst der Versuch gemacht, die Meinungsverschiedenheit im Wege der Verständigung zu beseitigen. Bleibt dieser Versuch ohne Erfolg, so ist die Streitfrage der rechtlichen Entscheidung des Hanseatischen Oberlandesgerichtes zu unterwerfen.

Das dabei zu beobachtende Verfahren ist durch eine besondere Übereinkunft zwischen dem Senate und der Bürgerschaft festgestellt.

Artikel 61.

Weichen die Meinungen der Bürgerschaft und des Senates darüber voneinander ab, was das Staatswohl erfordert, und sind in einem solchen Falle der Senat und die Bürgerschaft der übereinstimmenden Ansicht, daß eine Beschlußfassung ohne wesentlichen Nachteil für das Gemeinwesen keinen Aufschub erleidet, so ist die Streitfrage durch den Spruch eines Vertrauensausschusses zu entscheiden. Eine Änderung der Verfassung darf durch den Ausspruch eines Vertrauensausschusses nicht herbeigeführt werden.

Artikel 62.

Der Vertrauensausschuß wird durch je sieben Mitglieder des Senates und der Bürgerschaft gebildet. Diese wählt die Bürgerschaft nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, jene der Senat. Die Mitglieder sind verpflichtet, die Wahl anzunehmen.

Artikel 63.

Der Ausschuß wählt seinen Vorsitzenden. Bei Stimmengleichheit wird die Abstimmung wiederholt. Hat diese dasselbe Ergebnis, so entscheidet das Los.

Artikel 64.

Zur Beschlußfassung des Ausschusses ist Stimmenmehrheit sämtlicher Mitglieder erforderlich. Bei der entscheidenden Schlußabstimmung müssen sämtliche Mitglieder oder deren Stellvertreter mitwirken. Das Stimmverhältnis ist bekannt zu geben.

Artikel 65.

Der Spruch des Vertrauensausschusses muß innerhalb 14 Tagen nach der Wahl des Ausschusses erfolgen. Er

wird, nachdem er von sämtlichen Mitgliedern in der Schlußsitzung unterzeichnet ist, sofort in versiegeltem Umschlag dem Bürgermeister und dem Wortführer der Bürgerschaft übersandt.

Artikel 66.

Der Spruch des Vertrauensausschusses wird innerhalb acht Tagen, nachdem er eingereicht worden, in der Versammlung des Senates in Gegenwart des Geschäftsvorstandes der Bürgerschaft vom Bürgermeister verlesen.

Volksentscheid.

Artikel 67.

Sowohl der Senat als die Bürgerschaft haben das Recht, gegen den Spruch des Vertrauensausschusses die Entscheidung der Volksgemeinde anzurufen.

Artikel 68.

Will der Senat den Volksentscheid anrufen, so hat er das binnen drei Tagen nach Verkündung des Spruches des Vertrauensausschusses in einer an die Bürgerschaft zu richtenden schriftlichen Erklärung kund zu tun. Die Erklärung muß den genauen Wortlaut der Frage enthalten, über die der Volksentscheid begehrt wird. Die Frage ist so zu fassen, daß sie mit Ja oder Nein beantwortet werden kann.

Die Anrufung des Volksentscheides durch die Bürgerschaft wird in der Weise eingeleitet, daß mindestens die Hälfte der Bürgerschaftsmitglieder binnen drei Tagen nach Verkündung des Spruches des Vertrauensausschusses bei dem Wortführer schriftlich die Herbeiführung der Entscheidung der Volksgemeinde beantragt. Der Antrag muß den genauen Wortlaut der Frage enthalten, über die der Volksentscheid begehrt wird. Die Frage ist so zu fassen, daß sie mit Ja oder Nein beantwortet werden kann. Der Wortführer hat sodann eine Versammlung der Bürgerschaft mit der Tagesordnung „Antrag auf Volksentscheid" zu berufen. Der Antrag ist angenommen, wenn er eine Stimmenzahl von zwei Dritteln der Bürgerschaft vereinigt. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, so gilt er als abge-

lehnt. Ist der Antrag angenommen, so hat der Senat im Benehmen mit dem Geschäftsvorstande der Bürgerschaft den Volksentscheid herbeizuführen.

Den Tag der Abstimmung setzt der Wortführer der Bürgerschaft fest, sowohl wenn der Senat einen Volksentscheid begehrt, als auch, wenn die Bürgerschaft sich für die Herbeiführung eines Volksentscheides ausgesprochen hat.

Artikel 69.

Zur Teilnahme an der Abstimmung sind alle reichsdeutschen Männer und Frauen berechtigt, die am Tage der Abstimmung das 20. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz im lübeckischen Staatsgebiet haben.

Artikel 70.

Die Abstimmung erfolgt durch gedruckte Stimmzettel mit Ja oder Nein. Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Auf das Verfahren finden die Bestimmungen des Bürgerschaftswahlgesetzes sinngemäße Anwendung.

Artikel 71.

Das Abstimmungsergebnis wird dem Senat schriftlich mitgeteilt. Es ist unverzüglich zu veröffentlichen und hat Gesetzeskraft.

Uebergangsbestimmungen:

Zu Artikel 5.

I.

Hat der Senat bereits vor Erlaß dieser Verfassung einem Senatsmitgliede eine Nebenbeschäftigung gestattet, so bleibt der Beschluß bis auf etwaigen Widerruf maßgebend.

II.

Von den derzeitigen Mitgliedern des Senates gelten die mit zwölfjähriger Amtsdauer Gewählten als Senatsmitglieder im Sinne des Art. 5 Abs. 2 der Verfassung. Ihre Amtsdauer endet am 31. März 1930.

Bei den übrigen Mitgliedern findet für die beiden zunächst ausscheidenden eine Neuwahl nicht statt. Für die

verbleibenden fünf Mitglieder endet die Amtsdauer am 31. März 1930.

Zu Artikel 21.

Die am 9. Februar 1919 gewählten Mitglieder scheiden am ersten Montag im Dezember 1921 aus der Bürgerschaft aus.

Zu Artikel 44.

Das besondere Gesetz über die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senates und der Behörden ist binnen Jahresfrist nach dem Inkrafttreten der Verfassung der Bürgerschaft vorzulegen.

Zu Artikel 53.

Die erstmalige Wahl des Bürgerausschusses findet alsbald nach dem Inkrafttreten der Verfassung statt und gilt für die Zeit bis zum ersten Montag im Dezember 1921.

Nachtrag

zur lübeckischen Verfassung vom 23. Mai 1920, veröffentlicht Lübeck, auf Beschluß des Senates vom 10. Oktober 1923.

Senat und Bürgerschaft haben das nachstehende Gesetz beschlossen:

Die lübeckische Landesverfassung vom 23. Mai 1920 wird, wie folgt geändert:

I.

Der Artikel 14 wird durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Artikel 14.

Die Mitglieder des Senates sind einzeln und in ihrer Gesamtheit von dem Vertrauen der Bürgerschaft abhängig und haben von ihrem Amte zurückzutreten, wenn die Bürgerschaft ihnen ihr Vertrauen durch ausdrücklichen Beschluß entzieht. Der Antrag auf Entziehung des Vertrauens bedarf der Unterschrift von wenigstens 20 Mitgliedern der Bürgerschaft. Er ist mindestens eine Woche vor der Verhandlung allen Mitgliedern und dem Senate mitzuteilen. Der Beschluß erfordert die Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Mitglieder und, sofern er nicht mit

einer Mehrheit von zwei Dritteln der Anwesenden gefaßt ist, eine zweite Beratung und Abstimmung frühestens nach sieben Tagen. Wird dem gesamten Senate das Vertrauen der Bürgerschaft entzogen, oder tritt der Senat für das Senatsmitglied ein, dem das Vertrauen entzogen worden ist, so steht dem Senat innerhalb 14 Tagen das Recht zu, der Bürgerschaft in einer schriftlichen Erklärung kund zu tun, daß er einen Volksentscheid darüber herbeiführen werde, ob er zurückzutreten hat. Wird durch den Volksentscheid die Frage verneint, so ist die Bürgerschaft neu zu wählen.

Zum Ausscheiden aus dem Senate verpflichten ferner dieselben Gründe, aus denen das Recht zur Teilnahme an den Bürgerschaftswahlen verloren geht.

Artikel 14 a.

Tritt der gesamte Senat zurück, so hat er bis zur Wahl eines neuen Senates die Geschäfte weiterzuführen.

II.

Nach Art. 21 wird eingefügt folgender

Artikel 21 a.

Hat auf Grund eines Volksentscheids eine Neuwahl der Bürgerschaft stattzufinden, so ist binnen 45 Tagen neu zu wählen. Die alte Bürgerschaft führt die Geschäfte bis zur ersten Sitzung der neuen Bürgerschaft weiter.

Findet die Neuwahl in der ersten Hälfte des Kalenderjahres statt, so läuft die Amtsdauer der neugewählten Mitglieder bis zum ersten Montag im Dezember des zweiten, anderenfalls bis zum ersten Montag im Dezember des dritten auf die Neuwahl folgenden Kalenderjahres.

III.

Dem Artikel 66 wird folgender zweiter Satz hinzugefügt:

Er ist durch den Senat sofort zu veröffentlichen.

IV.

Die Überschrift „Volksentscheid“ über dem Artikel 67 fällt fort.

Der Artikel 67 erhält folgende Fassung:

Artikel 67.

Sowohl der Senat als auch die Bürgerschaft haben innerhalb 14 Tagen nach der Veröffentlichung des Spruches des Vertrauensausschusses das Recht, den Volksentscheid anzurufen.

Der Senatsbeschluß auf Anrufung des Volksentscheids ist der Bürgerschaft in einer schriftlichen Erklärung kundzutun.

Die Anrufung des Volksentscheids durch die Bürgerschaft wird in der Weise eingeleitet, daß wenigstens 20 Mitglieder der Bürgerschaft innerhalb sieben Tagen nach der Veröffentlichung des Spruches des Vertrauensausschusses bei dem Wortführer schriftlich die Herbeiführung eines Volksentscheids beantragen.

Sowohl der Senatsbeschluß, als auch der Antrag an die Bürgerschaft müssen den genauen Wortlaut der Frage enthalten, über die der Volksentscheid begehrt wird. Die Frage ist so zu fassen, daß sie mit Ja oder Nein beantwortet werden kann.

V.

An die Stelle der Artikel 68—71 tritt folgende Vorschrift:

Volksentscheid.

Artikel 68.

Das Verfahren beim Volksentscheid wird durch ein besonderes Gesetz geregelt.

Gesetz,

betreffend das Gehalt der Senatsmitglieder.

Verkündet Lübeck, am 23. Mai 1920.

Senat und Bürgerschaft haben das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1.

Das Gehalt derjenigen Senatsmitglieder, die nach Art. 5 Abs. 2 der Verfassung keine andere berufliche Tätigkeit ausüben dürfen, beträgt 30000 ℳ, das der übrigen Mitglieder 20000 ℳ.

§ 2.

Das Gehalt wird in monatlichen Teilbeträgen gezahlt. Die Zahlung beginnt mit dem Anfang des Monats, in dem die Wahl stattgefunden hat, und hört auf mit dem Schluß des Vierteljahres, in dem das Ausscheiden erfolgt.

§ 3.

Der Bürgermeister erhält als Entschädigung für Ehrenausgaben jährlich die Summe von 5000 ℳ in monatlichen Teilbeträgen.

§ 4.

Die Mitglieder des Senates beziehen für die Wahrnehmung ihrer Amtsgeschäfte keinerlei Nebeneinnahmen.

§ 5.

Die Bestimmungen dieses Gesetzes haben rückwirkende Kraft vom 1. Januar 1920.

§ 6.

Das Gesetz vom $\frac{\text{29. Dezember 1851}}{\text{7. April 1875}}$, die Honorare der Mitglieder des Senates betreffend, mit seinen Abänderungen durch die Rat- und Bürgerschlüsse vom 20. März 1893, 30. Juni 1902, 7. Oktober 1918 und 26. März 1919 wird aufgehoben.

Gesetz,

betreffend die Versetzung der Senatsmitglieder in den Ruhestand. Verkündet Lübeck, am 23. Mai 1920.

Senat und Bürgerschaft haben das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1.

Ein Mitglied des Senates, das durch geistige oder körperliche Schwäche an der Führung seiner Amtsgeschäfte verhindert wird, kann durch einen Beschluß des Senates unter Gewährung eines Ruhegehaltes sowohl auf eigenen Antrag als auf Veranlassung des Senates in den Ruhestand versetzt werden. Mitglieder des Senates, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, können ihre Versetzung in den Ruhestand verlangen.

§ 2.

Erachtet der Beteiligte sich durch den Beschluß des Senates benachteiligt, so kann er innerhalb Jahresfrist eine schiedsrichterliche Entscheidung des Hanseatischen Oberlandesgerichts über seine Gehaltsansprüche beantragen.

§ 3.

Ein Ruhegehalt wird ferner dem Senatsmitgliede gewährt, das auf Grund des Artikels 14 Abs. 1 der Verfassung oder nach Ablauf seiner Amtsdauer aus dem Senate ausscheidet.

§ 4.

Das Ruhegehalt richtet sich nach der Dauer der Mitgliedschaft im Senate. Es beträgt bei einer Dauer vom Tage der Einführung bis zu vollen vier Jahren einschließlich ein Drittel und steigt bis zum vollendeten 10. Dienstjahre jährlich um $^1/_{18}$ und dann jährlich um $^1/_{30}$ bis zur vollen Höhe des bisher bezogenen Gehalts.

§ 5.

Solange ein mit Ruhegehalt ausgeschiedenes Mitglied ein mit einem festen Gehalt verbundenes öffentliches Amt bekleidet, ruht das Recht in dem Bezug des Ruhegehalts insoweit, als der Betrag des Gehalts unter Hinzurechnung des Ruhegehalts den Betrag des von ihm vor dem Ausscheiden bezogenen Senatorengehalts übersteigt.

§ 6.

Die Ruhegehalte werden in monatlichen Teilbeträgen gezahlt, und zwar zuerst am Schluß des ersten Monats des ersten vollen Vierteljahres nach dem Austreten aus dem Senate, und im Sterbefalle nur noch am Schluß des Vierteljahres, in welchem der Sterbefall eingetreten ist.

§ 7.

Das Gesetz vom 26. März 1919, die Versetzung der Mitglieder des Senates in den Ruhestand betreffend, wird aufgehoben.

Nachtrag

zu dem Gesetz vom 23. Mai 1920, betreffend die Versetzung der Senatsmitglieder in den Ruhestand.
Verkündet Lübeck, am 15. September 1920.

Senat und Bürgerschaft haben das folgende Gesetz beschlossen:

Das Gesetz vom 23. Mai 1920, betreffend die Versetzung der Senatsmitglieder in den Ruhestand, erhält folgende Zusätze:

I.

Die Vorschriften der §§ 7 und 8a des dritten Nachtrages zu dem Gesetze vom 28. Januar 1914, betreffend die Pensionierung der Beamten, finden auf die nach dem 1. April 1920 in den Ruhestand versetzten Senatsmitglieder entsprechende Anwendung.

II.

Für die vor dem 1. April 1920 in den Ruhestand versetzten Senatsmitglieder finden die Vorschriften unter II der Schluß- und Übergangsbestimmungen des dritten Nachtrages zu dem Gesetze vom 28. Januar 1914, betreffend die Pensionierung der Beamten, entsprechende Anwendung.

Auf die danach zu zahlenden Beträge werden der nach dem Rat und Bürgerschluß vom 12. Juni 1920 erhöhte Betrag der Pension, sowie die Teuerungszulage angerechnet.

III.

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. April 1920 in Kraft.

Bürgerschaftswahlgesetz.

Veröffentlicht Lübeck, auf Beschluß des Senates am 5. Dezember 1923.

Senat und Bürgerschaft haben das folgende Gesetz beschlossen:

Allgemeines.

§ 1.

Für die Wahl der Mitglieder der Bürgerschaft bildet

das ganze lübeckische Staatsgebiet einen Wahlkreis. Für die Stimmabgabe werden Wahlbezirke gebildet.

§ 2.

Die Wahl wird vom Senat ausgeschrieben, der im Einvernehmen mit dem Wortführer der Bürgerschaft den Tag der Wahl bestimmt. Sie muß an einem Sonntag oder einem öffentlichen Ruhetag stattfinden.

§ 3.

Die Wahl wird vom Statistischen Landesamt vorbereitet, geleitet und beaufsichtigt. Dieses hat auch die Wahlbezirke und Wahlräume zu bestimmen und rechtzeitig bekannt zu machen.

Wählerlisten.

§ 4.

Das Polizeiamt hat die Wählerlisten nach Bezirken gesondert aufzustellen. Die Wählerlisten sind spätestens vier Wochen vor dem Wahltage auf acht Tage zur Einsicht der Wahlberechtigten auszulegen.

Ort und Zeit der Auslegung werden unter Hinweis auf die Einspruchsfrist (§ 5) öffentlich bekannt gemacht. Der Ort der Auslegung soll für die Wahlberechtigten jedes Bezirks möglichst leicht erreichbar sein.

§ 5.

Werden gegen die Listen Einsprüche erhoben, denen vom Polizeiamt nicht ohne weiteres Folge gegeben wird, so sind sie spätestens am zweiten Werktage nach dem Ablauf der Ausliegezeit unter Beifügung der erforderlichen Belege beim Polizeiamt schriftlich anzubringen und zu begründen.

Über die Einsprüche entscheidet das Verwaltungsgericht mit oder ohne mündliche Verhandlung. Das Verfahren wird von ihm nach freiem Ermessen geregelt und ist gebührenfrei.

Die Entscheidung hat vor Zustellung der Wählerlisten an den Wahlvorsteher zu erfolgen und ist den Beteiligten bekannt zu geben.

§ 6.

Das Polizeiamt hat die Wählerlisten den Wahlvorstehern spätestens acht Tage vor der Wahl zu übersenden. Ohne Genehmigung des Statistischen Landesamtes darf der Wahlvorsteher die Liste niemandem zugänglich machen.

Wahlvorschläge.

§ 7.

Die Wahl erfolgt auf Grund von Wahlvorschlägen.

Die Wahlvorschläge sind spätestens drei Wochen vor dem Wahltage in der Kanzlei der Bürgerschaft einzureichen.

Jeder Wahlvorschlag muß von mindestens 30 Wahlberechtigten unterzeichnet sein. Der an erster Stelle stehende Unterzeichner gilt als Bevollmächtigter der übrigen. Jeder Wähler darf nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Auf später eingereichten Wahlvorschlägen ist seine Unterschrift zu streichen.

Kein Wahlvorschlag darf mehr Namen enthalten, als Mitglieder zu wählen sind. Ist auf einem Wahlvorschlag der gleiche Name wiederholt genannt, so ist er nur an der ersten Stelle gültig. Die Namen nicht wählbarer Personen werden gestrichen.

Wahlvorschläge können bis spätestens zwei Wochen vor dem Wahltage ergänzt oder berichtigt werden.

Steht derselbe Name auf mehr als einem Vorschlag, so hat der Vorgeschlagene sich binnen drei Tagen nach Aufforderung des Wortführers der Bürgerschaft für einen der Vorschläge zu erklären, andernfalls gilt sein Name nur auf dem zuerst eingegangenen Wahlvorschlage.

Die Wahlvorschläge werden mit einem Vermerk über den Zeitpunkt des Eingangs sowie nach der Reihenfolge mit Ordnungsnummern versehen und sofort nach Ablauf der Ergänzungsfrist öffentlich bekannt gemacht.

Wahlvorstand.

§ 8.

Die Wahlhandlung wird in jedem Wahlbezirk durch einen Wahlvorstand geleitet, der aus einem Wahlvorsteher, mindestens zwei Beisitzern und einem Schriftführer besteht.

Die Wahlvorsteher und je ein Stellvertreter werden spätestens zwei Wochen vor dem Wahltage von dem Statistischen Landesamt ernannt. Sie sind verpflichtet, der Ernennung zu folgen, falls sie nicht nachweisen, daß ein wichtiger Grund sie daran hindert. Die Beisitzer und den Schriftführer hat der Wahlvorsteher aus den Wählern des Wahlbezirks zu berufen.

Die Mitglieder des Wahlvorstandes erhalten keine Vergütung.

Zu keiner Zeit der Wahlhandlung darf die Anzahl der anwesenden Mitglieder des Wahlvorstandes weniger als drei betragen. Der Wahlvorsteher und der Schriftführer dürfen sich während der Wahlhandlung nicht gleichzeitig entfernen; verläßt einer von ihnen vorübergehend den Wahlraum, so ist mit seiner Vertretung der Stellvertreter des Wahlvorstehers oder ein anderes Mitglied des Wahlvorstandes zu beauftragen.

Wahlhandlung.

§ 9.

Die Wahlhandlung ist öffentlich. Sie beginnt in den städtischen Wahlbezirken um 9 Uhr vormittags, im Landgebiet um 12 Uhr mittags; sie wird in den städtischen Wahlbezirken um 6 Uhr nachmittags, im Landgebiet um 4 Uhr nachmittags geschlossen.

§ 10.

Während der Wahlhandlung dürfen in dem Wahlraum weder Beratungen stattfinden, noch Ansprachen gehalten oder Beschlüsse gefaßt werden. Ausgenommen sind Beratungen und Beschlüsse des Wahlvorstandes, die durch die Leitung des Wahlgeschäfts erforderlich werden.

Der Wahlvorsteher kann Personen, welche die Wahlhandlung stören, aus dem Wahlraum verweisen.

§ 11.

Zur Stimmabgabe ist nur berechtigt, wer in die Wählerliste aufgenommen ist. Die Wähler haben sich auf Verlangen des Wahlvorstandes auszuweisen.

§ 12.

Das Wahlrecht wird persönlich durch Abgabe von Stimmzetteln ohne Unterschrift ausgeübt. Die Stimmzettel sind in einem amtlich gestempelten Umschlag aus undurchsichtigem Papier abzugeben.

Durch Bereitstellung eines oder mehrerer Nebenräume, die nur durch den Wahlraum betretbar und unmittelbar mit ihm verbunden sind, oder durch Vorrichtungen an einem oder mehreren von den Vorstandstischen getrennten Nebentischen ist dafür zu sorgen, daß der Wähler seinen Stimmzettel unbeobachtet in den Wahlumschlag legen kann.

Jeder Wähler darf nur einen Stimmzettel abgeben. Der Stimmzettel muß außerhalb des Wahlraumes mit den Namen der zu wählenden Personen versehen sein; die Namen müssen untereinander stehen und sollen mit fortlaufenden Ziffern versehen sein. Der Stimmzettel darf nicht mehr Namen enthalten, als Mitglieder zu wählen sind. Die Namen auf dem Stimmzettel dürfen nur einem einzigen der öffentlich bekannt gegebenen Wahlvorschläge entnommen sein.

Die Stimmzettel müssen von weißem Papier sein; sie sollen außer dem Namen die öffentlich bekannt gemachte Nummer des Wahlvorschlags enthalten. Es ist zulässig, den Wahlvorschlag nur durch die Nummer und den ersten Namen zu bezeichnen.

Stimmzettel, die nicht in dem abgestempelten Umschlag oder die in einem mit einem Kennzeichen versehenen Umschlag abgegeben werden, hat der Wahlvorsteher zurückzuweisen, ebenso die Stimmzettel von Wählern, die sich nicht in den Nebenraum oder an den Nebentisch begeben haben.

§ 13.

Der Wähler übergibt, sobald sein Name in der Wählerliste aufgefunden und die Stimmabgabe vom Schriftführer angemerkt ist, den Umschlag mit dem Stimmzettel dem Wahlvorsteher, der ihn sofort uneröffnet in die Wahlurne legt.

Wähler, die durch körperliche Gebrechen gehindert sind, ihren Stimmzettel eigenhändig in den Umschlag zu

legen und diesen den Wahlvorsteher zu übergeben, dürfen sich der Beihilfe einer Vertrauensperson bedienen.

§ 14.

Sobald die Wahlzeit verflossen ist und die Stimmzettel aller dann noch anwesenden Wähler in die Wahlurne gelegt sind, wird die Wahlhandlung vom Wahlvorsteher für geschlossen erklärt.

Ermittelung und Prüfung des Abstimmungsergebnisses im Wahlbezirk.

§ 15.

Nach geschlossener Wahlhandlung hat der Wahlvorstand das Wahlergebnis sofort öffentlich zu ermitteln.

Zunächst werden die Umschläge aus der Urne uneröffnet herausgenommen und gezählt. Ihre Anzahl wird verglichen mit der Zahl derer, die nach der Wählerliste ihr Stimmrecht ausgeübt haben. Ergibt sich hierbei auch bei wiederholter Zählung eine Verschiedenheit, so ist dies in der Wahlniederschrift anzugeben und zu erläutern. Hiernach werden die Stimmzettel aus den Umschlägen herausgenommen und durch den Wahlvorsteher laut verlesen. Dabei ist besonders darauf zu achten, daß in jedem Umschlag nur ein Stimmzettel enthalten sein darf. Sind in einem Umschlag mehrere Stimmzettel vorhanden, so zählen sie als ein gültiger Stimmzettel, wenn sie auf denselben Wahlvorschlag lauten, andernfalls sind sie ungültig.

Stimmzettel, die Namen aus verschiedenen Wahlvorschlägen oder nicht vorgeschlagener Personen enthalten, sind ungültig.

Über Stimmzettel, deren Gültigkeit nicht feststeht, entscheidet der Wahlvorstand mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit gibt der Wahlvorsteher den Ausschlag. Nachprüfung im Wahlprüfungsverfahren bleibt vorbehalten. Stimmzettel, über deren Gültigkeit der Wahlvorstand Beschluß fassen muß, sind mit fortlaufenden Nummern zu versehen und der Niederschrift beizufügen.

Sodann werden die Stimmzettel nach den Vorschlagslisten geordnet und gezählt.

Das Wahlergebnis ist unter Angabe der abgegebenen und der auf jeden Wahlvorschlag entfallenen Stimmen laut zu verkünden. Über die Zählung und die Wahlhandlung ist eine Niederschrift aufzunehmen, die vom Wahlvorstand zu unterzeichnen ist.

§ 16.

Das Wahlergebnis ist nach seiner Feststellung und Verkündung unverzüglich dem Statistischen Landesamt mitzuteilen, dem auch die gesamten Wahlakten ungesäumt zuzustellen sind.

Feststellung des Wahlergebnisses.

§ 17.

Das Wahlergebnis wird alsbald von dem Statistischen Landesamt nach den folgenden Vorschriften festgestellt.

Zuerst sind die Sitze zu verteilen nach der Zahl der Stimmzettel, die für jede Vorschlagsliste abgegeben sind. Zu diesem Zweck wird die Zahl aller Stimmzettel durch die um 1 erhöhte Zahl der zu wählenden Mitglieder geteilt. Die nächsthöhere Vollzahl bildet die Verteilungszahl. Auf jeden Wahlvorschlag entfallen so viele Mitglieder, als die Zahl der für ihn abgegebenen Stimmzettel, geteilt durch die Verteilungszahl, ergibt. Die hierbei mitverteilten Sitze entfallen auf die höchsten Restzahlen.

Für die Verteilung der einem Wahlvorschlage zugeteilten Sitze unter die einzelnen Bewerber ist die Reihenfolge der Benennungen auf den Wahlvorschlägen maßgebend.

Von den in dieser Reihenfolge Ermittelten gelten so viele als Mitglieder gewählt, als Sitze auf die Liste entfallen; die übrigen gelten als Ersatzmitglieder.

§ 18.

Das Gesamtergebnis der Wahl wird vom Statistischen Landesamt in einer spätestens am dritten Tage nach Eingang der Wahlakten stattfindenden öffentlichen Sitzung verkündet. Es ist sofort dem Senat und dem Wortführer der Bürgerschaft mitzuteilen und zu veröffentlichen.

Der Wortführer der Bürgerschaft benachrichtigt die gewählten Mitglieder unter Hinweis auf die Bestimmungen des Artikels 20 der lübeckischen Landesverfassung.

Anfechtung der Wahl.

§ 19.

Die Gültigkeit der Wahl kann ganz oder teilweise angefochten werden. Die Anfechtung ist binnen einer Frist von zwei Wochen nach der amtlichen Veröffentlichung des Wahlergebnisses zulässig. Sie hat in einem Schriftsatz zu erfolgen, der in der Kanzlei der Bürgerschaft einzureichen ist und von mindestens 30 Wählern unterzeichnet sein muß. Der Schriftsatz muß die Tatsachen enthalten, deretwegen die Wahl als ungültig angefochten wird. Die zur Feststellung der Tatsachen erforderlichen Beweismittel sind anzugeben. Die Gesetzesbestimmung, die verletzt sein soll, ist zu bezeichnen.

Wahlprüfungsausschuß.

§ 20.

Über die eingegangenen Anfechtungen entscheidet ein Wahlprüfungsausschuß, der von der neuen Bürgerschaft in ihrer ersten Sitzung zu bilden ist.

Der Wahlprüfungsausschuß besteht aus sieben Mitgliedern der Bürgerschaft, die von ihr im Verhältniswahlverfahren gewählt werden.

In den Ausschuß dürfen solche Bürgerschaftsmitglieder nicht gewählt werden, die an letzter oder vorletzter Stelle eines Wahlvorschlages in die Bürgerschaft gewählt sind. Der Ausschuß ist beschlußfähig, wenn mindestens vier Mitglieder anwesend sind. Er beschließt mit einfacher Stimmenmehrheit; bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt.

Ungültigkeit der Wahl.

§ 21.

Wird die Wahl von dem Wahlprüfungsausschuß in vollem Umfange für ungültig erklärt, so hat eine Neuwahl der gesamten Bürgerschaft stattzufinden. Beschränkt sich die Ungültigkeitserklärung auf einzelne Wahlbezirke, so ist nur in diesen neu zu wählen.

Die Neuwahl hat spätestens an dem dritten Sonntag,

nach dem der Wahlprüfungsausschuß die Wahl ganz oder teilweise für ungültig erklärt hat, stattzufinden.

Bei der Neuwahl wird nach denselben Wahlvorschlägen und auf Grund derselben Wählerlisten wie bei der ersten Wahl gewählt.

§ 22.

Die Bürgerschaft bleibt in ihrer auf Grund der ursprünglichen wahlamtlich festgestellten Zusammensetzung in Kraft, bis die Neuwahl erfolgt ist.

Nach der Neuwahl wird das gesamte Wahlergebnis wie bei der ersten Wahl ermittelt.

Die endgültige Zusammensetzung der Bürgerschaft ist erneut öffentlich bekannt zu machen.

Hinsichtlich der Anfechtung der Neuwahl gelten die Vorschriften der §§ 19 ff.

Schlußbestimmung.

§ 23.

Das Bürgerschaftswahlgesetz vom 23. Mai 1920 nebst Nachtrag vom 12. Oktober 1921 wird aufgehoben.

Gesetz

über den Volksentscheid. Veröffentlicht Lübeck auf Beschluß des Senates vom 10. Oktober 1923.

Senat und Bürgerschaft haben das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1.

Ein Volksentscheid findet nur auf Grund der Artikel 14 oder 67 der Verfassung statt.

§ 2.

Der Senat hat den Gegenstand des Volksentscheids und den Abstimmungstag zu veröffentlichen.

Abstimmungstag ist ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag.

Die Abstimmung hat innerhalb 45 Tagen stattzufinden. Die Frist rechnet, wenn der Senat den Volksentscheid herbeiführt, vom Eingang seiner Erklärung bei der Bürger-

schaft, wenn die Bürgerschaft den Volksentscheid angerufen hat, vom Tage ihres Beschlusses ab.

§ 3.

Die Abstimmung ist unmittelbar und geheim. Jeder Stimmberechtigte hat eine Stimme.

§ 4.

Stimmberechtigt ist, wer am Tage der Abstimmung das Wahlrecht zur Bürgerschaft hat und in die fortzuführende Wählerliste zur Bürgerschaft eingetragen ist. Dem Wahlberechtigten ist Gelegenheit zu geben, die Wählerlisten einzusehen, und auf ihre Berichtigung anzutragen.

§ 5.

Der Stimmzettel darf nur auf Ja oder Nein lauten; Zusätze sind unzulässig.

Betrifft der Volksentscheid mehrere Fragen, so ist jede auf dem Stimmzettel einzeln mit Ja oder Nein zu beantworten.

§ 6.

Ungültig sind Stimmzettel:

1. die keine Eintragung enthalten,
2. aus deren Inhalt der Wille des Abstimmenden nicht unzweifelhaft zu erkennen ist;
3. die zu dem Worte Ja oder Nein einen Zusatz enthalten;
4. die mit einem Kennzeichen versehen sind.

Mehrere ineinander gefaltete Stimmzettel gelten für eine Stimme, wenn sie gleichlautend sind oder wenn nur einer von ihnen eine Eintragung enthält; andernfalls sind sie ungültig.

§ 7.

Für die Abstimmung gelten sinngemäß die Vorschriften des Bürgerschaftswahlgesetzes vom 23. Mai 1920.

Die im Bürgerschaftswahlgesetz enthaltenen Bestimmungen über die Stimmzettelumschläge finden keine Anwendung.

§ 8.

Das Abstimmungsergebnis wird alsbald von einem Kommissar des Senates und dem Geschäftsvorstand der

Bürgerschaft festgestellt. Sie haben auch über die Gültigkeit der Abstimmung zu entscheiden. Stimmengleichheit entscheidet für Gültigkeit.

§ 9.

Wird die ganze Abstimmung für ungültig erklärt, so findet innerhalb zweier Wochen nach dem Ungültigkeitsbeschlusse eine neue Abstimmung statt. Wird nur in einem Stimmbezirke die Abstimmung für ungültig erklärt, so hat in diesem binnen der gleichen Frist eine erneute Abstimmung stattzufinden.

Bei der Wiederholung der Abstimmung wird auf Grund derselben Stimmliste wie bei der ersten Abstimmung abgestimmt.

§ 10.

Die Mehrheit der gültigen Stimmen entscheidet. Bei Stimmengleichheit bleibt es bei dem bestehenden Zustand.

Nachtrag

zum Gesetz über den Volksentscheid vom 10. Oktober 1923. Veröffentlicht Lübeck, auf Beschluß des Senates vom 5. Dezember 1923.

Senat und Bürgerschaft haben beschlossen, das Gesetz über den Volksentscheid vom 10. Oktober 1923 wie folgt zu ändern:

Im § 7 Abs. 1 werden die Worte „vom 23. Mai 1920“ gestrichen.

Zweiter Nachtrag

zum Gesetz über den Volksentscheid vom 10. Oktober 1923. Veröffentlicht Lübeck, auf Beschluß des Senates vom 22. Dezember 1923.

Senat und Bürgerschaft haben das folgende Gesetz beschlossen:

Im § 7 des Gesetzes über den Volksentscheid vom 10. Oktober 1923 wird der zweite Absatz gestrichen.

Auskunft des Senates der Freien Stadt Danzig.

Justizabteilung.

Es besteht kein gesetzliches Hindernis, daß ein Senatsmitglied zugleich Volkstagsabgeordneter ist. Bei den hauptamtlichen Senatoren ist dies jedoch nicht üblich; zur Zeit gehört keiner von ihnen dem Volkstage an. Nach der Wahl des ersten Senates aber haben einzelne hauptamtliche Senatoren ihr Mandat beim Volkstag noch einige Wochen behalten.

Die nebenamtlichen, parlamentarischen Senatoren sind meistens zugleich Volkstagsabgeordnete; nur die kleineren Fraktionen pflegen ihre neugewählten Senatoren zu veranlassen, ihr Mandat beim Volkstag niederzulegen, falls sie ein solches hatten.

Danzig, den 16. Oktober 1924.